university of groningen

umcg

University of Groningen

Nationale planologische beleidsvoering en het functioneren van vastgoedmarkten

Oude Veldhuis, Christine

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2018

Link to publication in University of Groningen/UMCG research database

Citation for published version (APA):
Oude Veldhuis, C. (2018). *Nationale planologische beleidsvoering en het functioneren van vastgoedmarkten*. [, Rijksuniversiteit Groningen]. Rijksuniversiteit Groningen.

Copyright
Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the “Taverne” license. More information can be found on the University of Groningen website: https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment.

Take-down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): http://www.rug.nl/research/portal. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Download date: 10-11-2026

Nationale planologische beleidsvoering en het functioneren van vastgoedmarkten

Het onderzoek is mede mogelijk gemaakt door de Amsterdam School of Real Estate, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

ISBN 978-94-6315-030-9 (e-book)
ISBN 978-94-6315-029-3 (paperback)
NUR 160

© 2017, M.C. Oude Veldhuis

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de Stichting Instituut voor Bouwrecht te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

rijksuniversiteit
groningen

Nationale planologische beleidsvoering en het functioneren van vastgoedmarkten

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Rijksuniversiteit Groningen
op gezag van de
rector magnificus prof. dr. E. Sterken
en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op

maandag 29 januari 2018 om 16.15 uur

door

Maria Christine Oude Veldhuis

geboren op 14 maart 1959
te Enschede

Promotores
Prof. dr. ir. A.G. Bregman
Prof. dr. J. de Ridder

Beoordelingscommissie
Prof. dr. E. Buitelaar
Prof. mr. dr. D.A. Lubach
Prof. dr. H.B. Winter

Voorwoord

Mijn onderzoek naar mogelijke gevolgen van planologische beleidsvoering voor het functioneren van vastgoedmarkten ging in het najaar van 2013 van start. De effecten van de financieel-economische crisis die in oktober 2008 was uitgebroken, werden op de vastgoedmarkten nog volop gevoeld. Voor een miljoen eigenaarbewoners dreigde een restschuld omdat de gedaalde woningwaarde het onderpand van hun lening had aangetast. Gebiedsontwikkelingen waren stilgevallen. Gemeentelijke grondbedrijven kampten met afwaarderingen en verliezen. Vastgoedontwikkelaars en bouwbedrijven moesten reorganiseren of gingen failliet; eenzelfde lot trof veel onderaannemers, leveranciers en adviseurs. Deze ellende bracht volop discussie en debat op gang. In publicaties en op congressen werd gewezen op systeemfouten en structurele problemen in het veld van de ruimtelijke investeringen. Het moest allemaal anders: kleinschaliger, organischer en vooral vraaggerichter.

Het gaf nieuwe actualiteit aan de vraagstelling naar de relatie tussen ruimtelijke ordening en vastgoedmarkten. Die was eerder onder meer aan de orde geweest in 1991 toen vastgoedinvesteerders forse kritiek formuleerden op de Vinex. De rijksoverheid had de private investeerders nodig om de Vinex-doelen te kunnen realiseren en dat bracht staatssecretaris Heerma ertoe om het gesprek te organiseren tussen vier ministeries, provincies, gemeenten en vastgoedinvesteerders. Ik mocht daar als kersverse secretaris van de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (Neprom) aan deelnemen. Gedurende een jaar werd langs meerdere lijnen gesproken over de thematiek van beleidsdoelen en vastgoedinvesteringen. Het ging over de concretisering van kwalitatief hoogwaardig openbaar vervoer, ingroeimodellen voor parkeernormen, omvang en aard van de woningvraag, locatie-eisen van bedrijven, investeringsbeslissingen en vastgoedrisico's. De discussie werd op woensdag 17 juni 1992 formeel afgerond in een teleurstellend gesprek met vier bewindspersonen: zij vonden de resultaten niet relevant en zagen geen aanleiding voor beleidsaanpassingen[1]. Het was het einde van een intrigerende discussie. Het vraagstuk van beleidsmatige wenselijkheid en markttechnische haalbaarheid is mij echter blijven boeien.

In 2013 werden mijn plannen om de relatie tussen ruimtelijk beleid en het functioneren van vastgoedmarkten te onderzoeken met de nodige scepsis ontvangen. Sommigen vonden dat ik werkte aan een vergelijking met uitsluitend onbekenden.

---

1 Neprom Jaarverslag 1992, p 8: *'De Neprom en de ROZ hebben zich direct na het eindgesprek teleurgesteld getoond over het geringe formele resultaat, dat na ruim een jaar intensief overleg is bereikt. Zij hebben steeds verklaard achter de doelstellingen van de Vinex te staan. De uitvoeringsmaatregelen van het beleid zijn echter onvoldoende afgestemd op de ontwikkelingen die zich voordoen in economie en vastgoedmarkt.'*

Anderen dachten daarentegen dat er weinig nieuws te melden zou zijn. Weer anderen zagen geen relatie tussen ruimtelijke ordening en het functioneren van markten of marktcrises. De critici hadden ten dele gelijk; de vraagstelling was complex en het pad niet eenvoudig. Het vinden van het passende theoretische kader heeft mij veel nachten uit de slaap gehouden. Het loslaten van de meningen over ruimtelijk beleid en vastgoedmarkten die ik in ruim dertig jaar had opgebouwd, bleek lastig; het daadwerkelijk benutten van academische informatie eveneens. Er bestaat nog steeds een diepe kloof tussen de discussies die in de vastgoedpraktijk worden gevoerd en het academische discours. Ik moest die kloof over om mijn proeve van bekwaamheid te kunnen afleggen.

Ik kon de ondersteuning van de beide promotores daarbij goed gebruiken. Arjan Bregman was vanaf het begin van de gedachtenvorming in 2013 betrokken. Ko de Ridder stapte in de zomer van 2015 op de toen al twee jaar rijdende trein. Geen twee mensen zo verschillend in hun rol van begeleider. Met Arjan waren er korte gesprekken waarin de juridische precisie overheerste. Arjan wist mij ook elke keer uiterst consistent uit te leggen waar mijn onderzoek over ging. Dat was prettig. Met Ko waren er lange socratische gesprekken waarin veel onderwerpen en ervaringen aan de orde waren, maar structuur en methodologie de rode draad vormden. Ook dat was prettig. Bij beiden vond ik steeds weer de mogelijkheden om verder te komen. Dank Arjan, dank Ko voor de tijd en de aandacht die jullie in de afgelopen jaren aan mijn onderzoekswerk hebben gegeven. Ik heb de samenwerking met jullie als waardevol en plezierig ervaren.

Bijzonder was ook het vertrouwen dat het ministerie van Infrastructuur & Milieu, het ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties en de Amsterdam School of Real Estate ertoe bracht om mijn plannen te sponsoren. Ik wil Henk Snoeken, Meindert Smallenbroek, Leo Uittenbogaard en Jacques van den Hoven daar in het bijzonder voor bedanken. De Amsterdam School of Real Estate heeft mij als gastonderzoeker een werkplek gegeven en toegang geboden tot universitaire bibliotheken. Ik heb nagenoeg alle vrijdagen sinds oktober 2013 in mijn ‘Piratenhok’ in Amsterdam gewerkt. De goede lunches, de chocoladeletters met Sinterklaasgedichtjes en de warme belangstelling van de medewerkers van de ASRE vormden ware arbeidsvitaminen. Diana Saager was bereid om mijn teksten te corrigeren en mij te helpen met de lastige vertalingen van de samenvattingen. Dank, Diana! Familie, vrienden, collega’s en kennissen hebben in de afgelopen jaren op allerlei manieren voor goede afleiding en fijne betrokkenheid gezorgd (‘Schiet je al een beetje op?’).

Maar bovenal is er dat warme, lieve, geïnteresseerde en positief-kritische thuisfront. Dank Paul, dat je mij de ruimte gaf en bereid was om te luisteren als ik iets interessants had gelezen of wanneer ik vast zat in mijn denken. Dank Emma, voor de opbeurende en bemoedigende artikelen over promoveren die je mij stuurde. Dank Rob, dat je als natuurkundestudent mij uitlegde dat mijn wetenschap zoveel moeilijker is dan die van jou omdat in mijn wetenschap geen waarheid bestaat.

Fijn ook dat jullie het wel stoer vonden, zo'n moeder die nog zo nodig moest promoveren.

Back to normal!

Zoetermeer, november 2017

Inhoudsopgave

Voorwoord v

1. Inleiding

1.1 Aanleiding 1
1.2 Vastgoedmarkten in Nederland 1960-2016 2
1.2.1 Woningmarkt 2
1.2.2 Kantorenmarkt 5
1.2.3 Markt voor winkelvastgoed 7
1.2.4 Markten voor bedrijfsruimten en bedrijventerreinen 8
1.2.5 Grondmarkt 9
1.2.6 Recente en actuele problemen van de verschillende vastgoeddeelmarkten 10
1.3 Ruimtelijke ordening in Nederland 1960-2016 11
1.3.1 Ruimtelijke ordening in wetgeving 11
1.3.2 Ruimtelijke ordening in beleid 13
1.4 Probleemstelling en onderzoeksaanpak 15
1.5 Onderzoeksvragen 18

2. Literatuuronderzoek naar gevolgen van planologische beleidsvoering voor het functioneren van vastgoedmarkten

2.1 Inleiding en verantwoording 21
2.2 Planologische beleidsvoering en schaarste-effecten 22
2.2.1 Schaarste-effecten in de woningmarkt. 22
2.2.2 Schaarste-effecten in markten voor commercieel vastgoed 27
2.2.3 Schaarste en beschikbare bouwgronden 30
2.2.4 Schaarste en vergunningverlening 33
2.2.5 Schaarste en belangenstrijd 35
2.2.6 Effecten van schaarste op businessmodellen van vastgoedondernemers 36
2.3 Verbindingen van planologische beleidsvoering en vastgoedmarkten 38
2.3.1 Welvaartseffecten van planologische beleidsvoering 38
2.3.2 Kenmerken van planningstelsels 42
2.4 De planningprofessie en vastgoedmarkten 44
2.5 Relevantie van de literatuurbevindingen voor Nederland 47
2.6 Conclusies - beantwoording van deelvraag 1 53

3. Vastgoedmarkten

3.1 Inleiding 57
3.2 Definiëring en segmentering van vastgoedmarkten 57
3.2.1 De woningmarkt 59

3.2.2 De kantorenmarkt 60
3.2.3 Bedrijfsruimtemarkt 62
3.2.4 Markt voor winkelvastgoed 62
3.3 Modellering van vastgoedmarkten 63
3.3.1 Neoklassieke modellering van de grondmarkt 64
3.3.2 Neoklassieke modellering van vastgoedmarkten: het kwadrantenmodel van DiPasquale en Wheaton 66
3.3.3 Neoklassieke modellering van vastgoedmarkten: het cyclische model van Barras 70
3.3.4 Welvaartseconomische modellering van vastgoedmarkten 72
3.3.5 Neo-institutionele modellering van vastgoedmarkten 74
3.4 Modellering van het proces van vastgoedinvesteringen 77
3.5 Beslissingen van vastgoedinvesteerders 83
3.6 Conclusies - beantwoording van deelvraag 2 85

4. Planologische beleidsvoering

4.1 Inleiding 87
4.2 Definiëren en modelleren van planologische beleidsvoering 87
4.3 Argumenten voor nationale planologische beleidsvoering 92
4.3.1 Welvaartseconomische argumenten - falend marktmechanisme 93
4.3.2 Neo-institutionele argumenten - onzekerheid, risico's en transactiekosten 94
4.4 Het instrumentarium van (nationale) planologische beleidsvoering 95
4.5 Planningsystemen en planningculturen 97
4.6 Definiëring en modellering in het licht van de onderzoeksvraag 102
4.7 Conclusies - beantwoording van deelvraag 3 105

5. Nationale planologische beleidsvoering en het functioneren van vastgoedmarkten; model voor nadere analyse

5.1 Inleiding 107
5.2 Nadere uitwerking van het analysemodel 110
5.3 Analysemodel en leeswijzer 112

6. Het Nederlandse planningsysteem, 1960-2016

6.1 Inleiding 115
6.2 De aanloop naar zelfstandige ruimtelijke regelgeving 115
6.3 Wet op de Ruimtelijke Ordening 1965 (Kamerstukken 4233) 117
6.3.1 Aanleiding 117
6.3.2 Essentie 117
6.3.3 Parlementaire behandeling 120
6.4 Wet op de Ruimtelijke Ordening 1985 (Kamerstukken 14889) 122
6.4.1 Aanleiding 122
6.4.2 Essentie 124
6.4.3 Parlementaire behandeling 125
6.5 Het Nimby-wetje, 1993 (Kamerstukken 23015) 129

6.5.1	Aanleiding	129
6.5.2	Essentie	129
6.5.3	Parlementaire behandeling	130
6.6	Zelfstandige projectprocedure op gemeentelijk niveau, 1999 (Kamerstukken 25311)	131
6.6.1	Aanleiding	131
6.6.2	Essentie	131
6.6.3	Parlementaire discussie	133
6.7	Rijksprojectenprocedure, 2003 (Kamerstukken 27178)	134
6.7.1	Aanleiding	134
6.7.2	Essentie	135
6.7.3	Parlementaire discussie	136
6.8	Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening - Wet ruimtelijke ordening 2008 (Kamerstukken 28916)	136
6.8.1	Aanleiding	136
6.8.2	Essentie	138
6.8.3	Parlementaire discussie	140
6.9	Grondexploitatiewet, 2008 (Kamerstukken 30218)	141
6.9.1	Aanleiding	141
6.9.2	Essentie	142
6.9.3	Parlementaire discussie	143
6.10	Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO), 2009 (Kamerstukken 30844)	143
6.10.1	Aanleiding	143
6.10.2	Essentie	144
6.10.3	Parlementaire discussie	145
6.11	Crisis- en Herstelwet, 2010 (Kamerstukken 32127)	146
6.11.1	Aanleiding	146
6.11.2	Essentie	146
6.11.3	Parlementaire discussie	147
6.12	Permanent maken van de Crisis- en Herstelwet (Kamerstukken 33125)	148
6.12.1	Aanleiding	148
6.12.2	Essentie	149
6.12.3	Parlementaire behandeling	149
6.13	Omgevingswet 2016 (Kamerstukken 33962)	150
6.13.1	Aanleiding	150
6.13.2	Essentie	151
6.14	Conclusies - beantwoording van deelvraag 4	153

7. Nationale planologische beleidsvoering in Nederland, 1960-2016

7.1	Inleiding	157
7.2	Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland (Kamerstukken 4233)	158

7.2.1 Aanleiding 158
7.2.2 Essentie 162
7.2.3 Samenvattend beeld van nationale planologische beleidsvoering rondom de (Eerste) Nota 166
7.3 Tweede Nota over de ruimtelijke ordening van Nederland (Kamerstukken 8803) 168
7.3.1 Aanleiding 168
7.3.2 Essentie 169
7.3.3 Samenvattend beeld van nationale planologische beleidsvoering rondom de Tweede Nota 175
7.4 Derde Nota; Oriënteringsnota en Verstedelijkingsnota (Kamerstukken 12757 en 23754) 176
7.4.1 Aanleiding 176
7.4.2 Essentie 180
7.4.3 Samenvattend beeld van nationale planologische beleidsvoering rondom de Derde Nota 189
7.5 Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra (Kamerstukken 21879) 190
7.5.1 Aanleiding 190
7.5.2 Essentie 194
7.5.3 Relevante ontwikkelingen 202
7.5.4 Samenvattend beeld van nationale planologische beleidsvoering rondom de Vinex 206
7.6 Nota Ruimte (Kamerstukken 29435) 208
7.6.1 Aanleiding 208
7.6.2 Essentie 216
7.6.3 Samenvattend beeld van nationale planologische beleidsvoering rondom de Nota Ruimte 222
7.7 Structuurschema Infrastructuur en Ruimte (Kamerstukken 32660) 223
7.7.1 Aanleiding 223
7.7.2 Essentie 223
7.7.3 Relevante ontwikkelingen 227
7.7.4 Typering van nationale planologische beleidsvoering ten tijde van de SVIR 228
7.8 Conclusies - beantwoording van deelvraag 5 229

8. Nationale planologische beleidsvoering en kantorenmarkt en markt voor winkelvastgoed

8.1 Inleiding 237
8.2 Nationale planologische beleidsvoering met betrekking tot de kantorenmarkt 237
8.2.1 Periode 1960-1990 238
8.2.2 Periode 1990-2016 247
8.3 Nationale planologische beleidsvoering met betrekking tot de markt voor winkelvastgoed 256

8.3.1 Periode tot 1973 257
8.3.2 Periode 1973-2006 261
8.3.3 Periode vanaf 2006 265
8.4 Conclusies - beantwoording van deelvraag 6 266

9. Markstructuren, marktdynamiek, marktuitkomsten in de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed

9.1 Inleiding 269
9.2 De Nederlandse kantorenmarkt 1960-2016 269
9.2.1 Actoren op de kantorenmarkt 270
9.2.2 Transparantie en prijsinformatie 274
9.2.3 Externe factoren 276
9.2.4 Marktuitkomsten kantorenmarkt 283
9.3 De markt voor winkelvastgoed 1960-2016 288
9.3.1 Actoren, rollen en belangen 288
9.3.2 Transparantie en prijsmechanisme 288
9.3.3 Externe factoren 289
9.3.4 Marktuitkomsten 290
9.4 Conclusies - beantwoording van deelvraag 7 295

10. Nationale planologische beleidsvoering en het functioneren van de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed

10.1 Inleiding 299
10.2 Kenmerken van beide vastgoeddeelmarkten als verklaring 299
10.3 Nationale planologische beleidsvoering als verklaring 303
10.4 Kenmerken van het planningsysteem en de planningcultuur als verklaring 306
10.5 Aanbevelingen voor toekomstige nationale planologische beleidsvoering 313

Samenvatting 317
Summary 329
Lijst van aangehaalde literatuur 341
Curriculum Vitae 357

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

De gebouwde omgeving vertegenwoordigt een grote waarde. In 2011 werd die geraamd op € 2 biljoen en dat is meer dan de helft van het totale vermogen van Nederland[1]. De jaarlijkse investeringen in vastgoed[2] dragen substantieel bij aan economische groei en werkgelegenheid. De directe bijdrage van vastgoed en bouwnijverheid ligt rond 12% van het BBP. Deze cijfers onderschrijven de constatering: '*Onze economie kan niet draaien zonder de vastgoedsector, en daarnaast draagt de sector zelf ook substantieel bij aan de productie in Nederland*[3]. De historische en culturele waarde van de gebouwde omgeving weerspiegelt ontwikkelingen in voorgaande eeuwen. Gebouwen vormen de hedendaagse skyline en maken steden onderscheidend ten opzichte van elkaar. Steden vormen duurzaam vastgelegd kapitaal dat de fysieke structuur vormt voor voortdurende veranderingen en vernieuwingen in de samenleving. Gebouwen bieden huisvesting - een thuis - en onderdak aan tal van activiteiten op economisch en maatschappelijk gebied.

Het productieproces van de gebouwde omgeving wordt sinds jaar en dag beïnvloed door planning, regulering en ordening; over verdedigingsconstructies, de situering en uitbreiding van nederzettingen, infrastructuur en stratenpatronen is nagedacht en besloten. De ruimtelijke ordening zoals wij tegenwoordig kennen - als een weloverwogen beleidsactiviteit van de overheid - kende haar oorsprong in de vroege twintigste eeuw. In veel landen - en ook in Nederland - bracht de industriële ontwikkeling een verstedelijkingsproces op gang dat tot overbevolkte steden en ongezonde woonomstandigheden leidde. In ons land werd in 1901 de Woningwet aangenomen om die omstandigheden aan te kunnen pakken. Vanuit de overheidsbetrokkenheid bij de stedelijke woonomgeving en stadsuitbreidingen ontstond in de jaren '60 ruimtelijke ordening als een zelfstandig beleidsterrein met eigen wetgeving en met nationale beleidsnota's.

De ontwikkeling van professionele vastgoedactiviteiten - zoals vastgoedontwikkeling voor eigen rekening en risico en vastgoedexploitatie door institutionele beleg-

---

1 Opbouw Nationaal Vermogen, CBS, 2011: het nationaal vermogen wordt gewaardeerd op € 3,8 biljoen euro. De waarde van woningen, bedrijfsgebouwen en onderliggende grond bedraagt ruim € 2 biljoen (53%).

2 Nationale rekeningen CBS, diverse jaren: de investeringen in woningen en bedrijfsgebouwen bedragen jaarlijks ca 40% van de totale bruto investeringen in vaste activa (die in de periode 2008-2013 ca € 48 mld per jaar waren).

3 Hilbers & Nijskens (2016).

gers - liep in de tijd redelijk parallel met die van ruimtelijke ordening. Ruimtelijk beleid van de overheid heeft de vastgoedinvesteringen door commerciële partijen beïnvloed, en andersom is dat ook het geval. Een terugblik op Nederlandse vastgoedmarkten (1.2.) en ruimtelijke ordening (1.3.) laat die ontwikkelingen zien[4].

1.2 Vastgoedmarkten in Nederland 1960-2016

Onder vastgoedmarkten worden de functionele vastgoeddeelmarkten begrepen: de woningmarkt, markt voor winkelvastgoed, kantorenmarkt en markt voor bedrijfsruimten en bedrijventerreinen. Vastgoed omvat niet alleen de bebouwing met een specifieke functie, maar ook de grond waar de bebouwing op staat. De grondmarkt is een bijzondere deelmarkt van de vastgoedmarkt. De overheidsbetrokkenheid vanuit ruimtelijke ordening bij deze vastgoeddeelmarkten is verschillend geweest.

1.2.1 Woningmarkt

In de eerste helft van de 20e eeuw kwam in Nederland het bouwen van woningprojecten voor eigen rekening en risico op. Bouwondernemers realiseerden op basis van gemeentelijke stratenplannen woningen ten behoeve van verkoop en eigen exploitatie. Het was een zaak van gemeenten en private bouwondernemingen. Woningcorporaties hadden een bescheiden rol en de rijksoverheid stond op grote afstand. Na de Tweede Wereldoorlog was er gedurende ruim vier decennia sprake van een sterke overheidsbemoeienis met de woningmarkt. De argumenten daarvoor varieerden in de tijd; wederopbouw, beheersing van woonlasten vanwege de lage lonenpolitiek, het inlopen van woningtekorten, het stimuleren van de werkgelegenheid, verbetering van de stedelijke woningvoorraad, het wonen als merit good[5] en het bestrijden van crises op de koopwoningenmarkt. De overheidsbemoeienissen waren gericht op bouwlocaties, woningaantallen, woningkwaliteit en betaalbaarheid. Subsidieregelingen werden opgezet en uitgebouwd en de overheidsuitgaven voor volkshuisvesting namen toe.

In 1958 werden woningwetleningen mogelijk gemaakt met een rentekorting voor woningcorporaties. In 1959 werd de art. 10 NV ingevoerd als een fiscale stimulans voor institutionele beleggers om woningportefeuilles op te bouwen. In 1968 kwam de Regeling Geldelijke Steun Particuliere Huursector die het rendement van beleggers gedurende 15 à 20 jaar garandeerde en in 1970 werd de individuele huursubsidie geïntroduceerd. In de koopwoningsector was er al de fiscale aftrek van hypotheekrente en sinds de jaren ´50 ook een hypotheekgarantieregeling voor de helft van het te lenen bedrag. Later kwamen daar de subsidieregelingen voor premiekoopwoningen bij. De stadsvernieuwingsopgaven werden gefaciliteerd

4 De paragrafen 1.2 en 1.3 zijn in belangrijke mate gebaseerd op Oude Veldhuis, Rompelman & Fokkema (2000).

5 De visie op wonen als merit good leidt tot intensieve overheidsbetrokkenheid bij de kwaliteit van wonen en woonomgeving, vanuit de overtuiging dat dit mens en samenleving dient. Merit goods worden ook wel als bemoeigoederen aangeduid.

met tientallen subsidieregelingen die in de jaren ‘80 werden ondergebracht in het Stadsvernieuwingsfonds. De woningproductie in groeigemeenten en op Vinex-locaties werd gesteund met grondkostensubsidies.

Vanaf begin jaren zeventig hebben diverse kabinetten pogingen gedaan om te komen tot kostenbeheersing en liberalisering van de woningmarkt. Desondanks werden in de koopwoningcrisis van einde jaren ´70 nog weer nieuwe regelingen opgezet, zoals de OKH-regeling[6] die een gesubsidieerde omzetting van onverkoopbare nieuwbouwkoopwoningen in huurwoningen mogelijk maakte. Feitelijk slaagden de liberaliseringspogingen pas een kleine twintig jaar later, toen de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig[7] verscheen. De parlementaire enquête naar misbruik van volkshuisvestingssubsidies in de jaren ‘80 had het draagvlak versterkt voor daadwerkelijke afbouw van subsidies. De individuele huursubsidie en een grondkostensubsidie bleven over. Woningcorporaties werden verzelfstandigd en de bruteringsoperatie leidde tot het tegen elkaar ‘wegstrepen’ van leningen en subsidies.

De nieuwbouwproductie liep op van enkele duizenden woningen per jaar in de eerste decennia van de 20e eeuw naar meer dan 120.000 in de eerste helft van de jaren ´80, om daarna af te nemen naar ca. 55.000 woningen in de afgelopen jaren. Er was in de naoorlogse periode een grote kwantitatieve vraag; de productie van grote series woningen met industriële bouwmethoden hielp om in het aanbod te voorzien. Aanvankelijk werd er gebouwd waar ruimte was. Vanaf de jaren ‘60 ontstond er rijkssturing op woningbouwlocaties; via de verwezenlijking van nationale ruimtelijke beleidsdoelen als gebundelde deconcentratie en compacte stadbeleid kwamen woningen in belangrijke mate terecht op beleidsmatig gewenste locaties. Door de combinatie van planologische beleidsvoering en toekenning van bouwcontingenten met subsidieregelingen was die sturing door de rijksoverheid goed mogelijk.

De voorraad groeide van 1,5 mln. woningen begin 20e eeuw naar meer dan 7 mln. woningen begin 21e eeuw. Het eigen woningbezit steeg van minder dan 30% naar bijna 60%. Meerdere crises hebben de (koop)woningmarkt geraakt[8]. De beurskrach in oktober 1907 in New York en in mindere mate in Amsterdam zorgde voor een financiële en economische crisis, waar de Nederlandse woningmarkt lichte gevolgen van ondervond. Zwaarder was de klap na de beurskrach van oktober 1929. Er ontstond een wereldwijde financiële crisis en een diepe economische recessie. In de bestaande woningvoorraad lag het prijsniveau in 1939 ca. 39% onder dat van 1929.

---

6 Omzetting van Koop- in Huurwoningen, subsidieregeling die met ingang van 1 juni 1980 tijdelijk van kracht was.

7 Kamerstukken II 1987/88, 20691.

8 Nelisse (2009).

De crisis van eind jaren '70 ontstond uit een onevenwichtige economie. Hoge inflatie en een sterke inkomensgroei stimuleerden de woningvraag en deden de woningprijzen stijgen. De (tweede) oliecrisis in 1979 veroorzaakte een internationale economische recessie. Tussen 1979 en 1982 daalden de woningprijzen in Nederland met 30%. Daarna herstelden de woningprijzen zich en hielden de prijsstijgingen onafgebroken aan, tot de volgende crisis zich aandiende in 2008. Gedurende deze lange periode van ruim 20 jaar namen de woningprijzen in de voorraad met gemiddeld 6% per jaar toe, bij een inflatie van gemiddeld 3% per jaar. Het bijzondere is dat in de nieuwbouwproductie een onevenredig sterke grondprijsstijging was te zien: waar de nieuwbouwprijzen van koopwoningen met een factor 4,6 stegen, namen de grondprijzen met een factor 7,4 toe. De grondquotes van 20% uit de jaren '70 stegen naar 35 à 40% na 1990.

De oorzaken van de meest recente woningmarktcrisis lagen in de financiële economie. Subprime hypotheken in de Verenigde Staten brachten banken in de problemen. Er volgden een wereldwijde kredietcrisis en een forse economische recessie die ook de vastgoedmarkten raakten. Tussen 2008 en 2013 daalden in Nederland de woningprijzen in de bestaande voorraad met ruim 16%. Daarna zette het prijsherstel in. Aangezien bijna 60% van de Nederlandse huishoudens een koopwoning heeft, had deze woningmarktcrisis brede maatschappelijke en economische consequenties. Begin 2013 stonden maar liefst 1 mln. huishoudens 'onder water': een kwart van de woningeigenaren had een hypothecaire lening die de waarde van de woning te boven ging[9].

In 2012 stelde de Tweede Kamer de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen in met als opdracht om te onderzoeken hoe kosten en prijzen op de Nederlandse woningmarkt tot stand kwamen. De Commissie voerde een brede verkenning uit naar aanbod, vraag en werking van de woningmarkt en naar de invloeden van woningmarktbeleid. In de eindrapportage van 10 april 2013 concludeerde de Commissie onder meer dat de woningvraag in de periode 1995-2008 het aanbod ver te boven ging. Daarbij waren het vooral de sterk verruimde financieringsmogelijkheden die de vraag stimuleerden en de woningprijzen opdreven. De Commissie noemde het bijzonder dat de stijgende woningprijzen niet resulteerden in een grotere nieuwbouwproductie. Er werden drie oorzaken genoemd voor het achterblijvende aanbod[10]:

- het restrictieve nationale ruimtelijk beleid van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) dat gericht was op een schaarste aan bouwlocaties en grondprijsstijgingen. Zo zouden voldoende grondopbrengsten worden gegeneerd om wegvallende rijkssubsidies te compenseren;
- de tijd die het gemeenten en marktpartijen kostte om in de veranderde verhoudingen op Vinex-locaties hun eigen rol en onderlinge relaties te vinden;

9 Eindrapport Tijdelijke Commissie Huizenprijzen (2013).
10 Eindrapport Tijdelijke Commissie Huizenprijzen (2013) p 9-10.

- en de voortdurende prijsstijgingen van woningen die ervoor zorgden dat aanbieders 'achterover leunden' en geen prikkel kregen om méér te bouwen[11].

In de aanbevelingen maakte de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen de rijksoverheid verantwoordelijk voor adequate ramingen van de nationale woningbehoefte, opdat er meer en beter gebouwd zou kunnen worden voor de lokale vraag. Waar nodig moest het Rijk ook de regie kunnen nemen, aldus de Commissie. Sinds 2014 vertoont de woningmarkt herstel; in enkele steden is inmiddels sprake van een oververhitte markt. Belangenverenigingen van projectontwikkelaars en woningeigenaren uitten in april 2017 hun zorgen over een tekort aan nieuwe bouwlocaties. Ze riepen de overheid op om de bouw van woningen te ondersteunen met geld en beleidsinstrumenten[12]. Er is echter sprake van een regionaal gedifferentieerd beeld voor Nederland.

1.2.2 Kantorenmarkt

De markt voor kantoorruimte is ín Nederland medio jaren '60 ontstaan. De economie groeide sterk en de hoge inflatie tastte de vermogenspositie van bedrijven aan. Bedrijven wilden het onder druk staande vermogen bij voorkeur inzetten voor de bedrijfsactiviteiten en flexibeler worden in hun huisvesting. Waar voorheen eigen bezit de voorkeur had, ontstond nu grote belangstelling voor te huren bedrijfshuisvesting. Vastgoedontwikkelaars speelden daarop in en realiseerden kantoorruimte op voorraad, voor nog onbekende gebruikers. In 1974 werd voor het eerst in Nederland kantoorruimte verhuurd vanaf tekening; het ging om 5.000 m^2 in Amsterdam die werden verhuurd aan Japanse bankinstelling voor de 'tophuur' van 250 gulden per m^2 [13].

Marktinformatie over de kantorenmarkt is beschikbaar sinds medio jaren '70. In 1974 ging het blad Vastgoedmarkt van start en vanaf begin jaren '80 begonnen grotere makelaarsorganisaties met een structurele dataverzameling. Nog steeds is echter sprake van relatief beperkte marktinformatie. De totale voorraad kantoorruimte werd in 1999 geschat op 33,4 mln. m^2. In 2016 bedroeg deze naar schatting bijna 50 mln. m^2. Het investeringsvolume en de groei van de kantorenvoorraad zijn in belangrijke mate beïnvloed door diverse golven van buitenlandse ontwikkelaars en beleggers die om verschillende redenen het Nederlandse vastgoed aantrekkelijk vonden.

Vanaf 1970 werden Britse ontwikkelaars actief op de Nederlandse (en Belgische en Franse) kantorenmarkt. Ze ontwikkelden in korte tijd een ambitieus nieuwbouwprogramma van honderdduizenden vierkante meters kantoorruimte voor de

---

11 De Tijdelijke Commissie Huizenprijzen doelde hiermee kennelijk op de situatie dat een groter nieuwbouwaanbod tot prijsstabilisatie of prijsdaling zou kunnen leiden en per saldo niet meer rendement voor de woningaanbieder opleverde.

12 Mulder & Fokkema, 2017.

13 Op basis van Oude Veldhuis, Rompelman & Fokkema (2000).

verhuurmarkt. De initiatieven waren gefinancierd met kortlopende kredieten en toen de oliecrisis van 1973 tot vraagstagnatie leidde, kwamen veel Britse partijen in financiële problemen. Nederlandse beleggers namen projecten en plannen over en langs die lijn werd een begin gemaakt met de opbouw van kantorenportefeuilles bij institutionele beleggers. In de tweede helft van de jaren ´80 kwam een vergelijkbare golf van Scandinavische investeerders de Nederlandse kantorenmarkt op. In 1992 zat er voor 8 miljard gulden aan Nederlands vastgoed in Scandinavische portefeuilles, maar de marktwaarde daarvan was rond die tijd al ca. 20% lager dan de boekwaarde. Ook hier maakten financieringsproblemen een einde aan de investeringsgolf, maar de Scandinaviërs werden opgevolgd door Duitse investeerders. Tussen 1995 en 2012 werd € 46 mld. belegd in Nederlandse kantoren waarvan € 16 mld. door Duitse beleggers. Na 2009 nam de Duitse belangstelling af.

De rijksoverheid heeft zich in beperkte mate bemoeid met de kantorenmarkt. In de jaren ’70 en ’80 waren er fiscale faciliteiten (de Selectieve Investerings Regeling SIR en de Wet op de Investeringsrekening WIR), met name bedoeld om investeringen in economisch achterblijvende regio’s te stimuleren. Ook het beleid gericht op spreiding van rijksdiensten heeft de kantorenmarkt beïnvloed, evenals het locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen met genormeerde parkeervoorzieningen uit de jaren ‘90. De rijksoverheid is zelf een actieve marktspeler. Het Rijksvastgoedbedrijf is eigenaar van ca. 6 mln. m^2 kantoorruimte[14] en de strategie is al enkele jaren gericht op de verkoop van overtollig rijksvastgoed. Het gemeentelijk planologisch beleid is altijd belangrijker geweest voor het functioneren van de kantorenmarkt dan het rijksbeleid. Gemeenten stelden bouwgronden ter beschikking omdat ze graag hoogwaardige kantoorwerkgelegenheid binnen hun grenzen hebben. Kantoorruimte levert relatief hoge grondopbrengsten op. Grond voor kantoorruimte wordt aangeboden per m^2 vloeroppervlak en alle verdiepingen tellen mee; een relatief klein ruimtebeslag op begane grondniveau kan voor veel inkomsten zorgen.

Met uitzondering van een korte periode in de tweede helft van de jaren ’90 is het aanbod van kantoorruimte steeds ruim geweest. Diverse keren hebben partijen het belang van een betere afstemming van het aanbod op de vraag benoemd. Begin jaren ‘70 deed Dirk Rompelman[15] in Vastgoedmarkt de oproep om tot een vorm van regie te komen om het toen al dreigende overaanbod te voorkomen. In 1994 werd naar aanleiding van een door de TU Delft uitgevoerd kantorenmarktonderzoek[16] gesteld dat nieuwbouwprojecten gekoppeld zouden moeten worden aan de voorwaarde om eenzelfde metrage kantoorruimte uit de markt te halen. Via bestemmingsplannen en stadsgewestelijke planning zou een wildgroei van nieuwe bouwlocaties voorkomen moeten worden en de wijziging van kantoorbestemmingen zou eenvoudiger moeten worden.

---

14 Jaarverslag Rijksvastgoedbedrijf 2015.

15 Grondlegger van kantorenmarktresearch in Nederland en oprichter van het blad Vastgoedmarkt.

16 Dewulf & De Jonge (1994).

In 2012 kwam onder leiding van de rijksoverheid een Convenant Aanpak Leegstand Kantoren[17] tot stand. Overheden en vastgoedorganisaties maakten afspraken om het overaanbod te reduceren. De intenties betroffen onder meer de betere afstemming van (plan)aanbod en vraag, transformatie van kantoorruimte naar andere bestemmingen en de instelling van een sloopfonds om het overaanbod sneller te kunnen reduceren. Een klein jaar later bleek dat het opzetten van regionale kantorenfondsen onhaalbaar was omdat betrokken vastgoedeigenaren daar geen financiële bijdragen aan wilden leveren[18]. Vastgoedfinancier FGH[19] noemde het kort voor de ondertekening van het Convenant al een gemiste kans dat de rijksoverheid niet bereid was om sterker de regie te pakken. De direct betrokkenen - gemeenten, beleggers, ontwikkelaars - waren volgens FGH immers niet bij machte gebleken om het tij te keren. De rijksoverheid zou kunnen bijdragen door:

- onafhankelijke nationale behoefteramingen te maken en die sturend in te zetten;
- een schaarstebeleid te stimuleren door middel van gemeentelijk grondprijsbeleid;
- eigenaren van leegstaand vastgoed te stimuleren om in beweging te komen door fiscale maatregelen en met behulp van bestemmingsplanwijzigingen.

1.2.3 Markt voor winkelvastgoed

De ontwikkeling van winkelruimten vond voor de Tweede Wereldoorlog vooral plaats in de plint van woongebouwen. In de jaren ‘50 ontstonden nieuwe vormen van winkelaanbod in planmatig opgezette centra in nieuwe uitbreidingsgebieden. Begin jaren ‘70 ontstond het rijksbeleid; langs de economische lijn van beleid voor het midden- en kleinbedrijf (branchering, huurbescherming, vestigingseisen) en langs de planologische lijn van geconcentreerde winkelvestiging. De rijksoverheid stuurde strak op de hiërarchische opbouw van een fijnmazig distributiepatroon. Het vestigingsbeleid was gericht op het zo veel mogelijk behouden van een hiërarchie van hoofd- en nevencentra; vestiging buiten dergelijke centra was alleen toegestaan aan specifieke categorieën van detailhandel. De onderzoeksplicht zorgde ervoor dat voorafgaand aan eventuele uitbreiding van het winkelgebied moest worden aangetoond dat daar voldoende economische potentie voor bestond[20]. Het vestigingsbeleid werd meerdere keren aangepast aan de dynamiek van de detailhandel maar het bleef op hoofdlijnen bestaan als rijksbeleid tot 2006. Sinds de Nota Ruimte zijn detailhandelsvestigingen niet langer onderwerp van nationaal beleid. Beleidsvoering en besluitvorming werden gedelegeerd aan pro-

---

17 Convenant Aanpak Leegstand Kantoren 27 juni 2012

18 Op basis van brief dd 13 maart 2013 van de minister van BZK aan de Tweede Kamer. Kamerstukken II 2012/13, 33 400 XII, nr. 57

19 Bilt Van de & Donkers (2011).

20 Kamerstukken II 1972/73, 12377 en 12321, vastgelegd in het Besluit Ruimtelijke Ordening art. 2 en 7.

vincies en gemeenten; provincies hebben het rijksbeleid vervolgens nagenoeg ongewijzigd voortgezet.

Een voortgaand proces van schaalvergroting en filiaalvorming heeft de fijnmazige en hiërarchische structuur van de winkel(vastgoed)markt veranderd; in buurt- en wijkcentra zijn veel winkels verdwenen. Onder invloed van de economische crisis zijn sinds 2008 winkeliers en winkelketens failliet gegaan. De vraagafname als gevolg van de crisis ging gepaard met een vraagverschuiving van fysieke winkels naar internetwinkelen. De leegstand van winkelvastgoed is in de afgelopen jaren sterk toegenomen[21]. In 2015 heeft het Ministerie van Economische Zaken met gemeenten en andere stakeholders in de detailhandel de Retailagenda[22] opgesteld. Doelstellingen zijn het reduceren van de metrages winkeloppervlak en van overbodige planvoorraad.

1.2.4 Markten voor bedrijfsruimten en bedrijventerreinen

De markt voor bedrijfsruimten kent een relatief groot aandeel eigenaar-gebruikers. Bedrijfsruimten zijn in beperkte mate interessant voor ontwikkelaars en beleggers. Sinds de jaren ’90 is de belangstelling wat groter geworden, met name waar het logistiek vastgoed betreft. De voorraad bedrijfsruimte omvat ca. 53 mln. m^2 bruto vloeroppervlak (bvo) en de leegstand bedraagt ruim 16%. Deze markt kent sinds jaar en dag een groot overaanbod.

Een belangrijk mechanisme daarin is de ontwikkeling van bedrijventerreinen. De planologische betrokkenheid is wat de rijksoverheid betreft beperkt gebleven tot de zware industrie en de zeehaventerreinen. Voor het overige is het sinds de jaren ‘50 een klassieke taak in het gemeentelijk economisch beleid. Gemeenten verwerven gronden, maken deze bouwrijp en verkopen deze in kavels aan bedrijven. Die schakelen daarna een aannemer in voor het bouwen van het vastgoed. Gemeenten houden een zogenoemde ‘ijzeren voorraad’ aan om te voorkomen dat ze bedrijven die zich willen vestigingen niets kunnen bieden. Een voorraad van 3 à 4 keer de jaaruitgifte werd lange tijd als normaal beschouwd. In 2015 was deze ijzeren voorraad echter opgelopen tot een omvang van 15 jaren. Dit overaanbod is het gevolg van een teruggelopen ruimtebehoefte en een systematiek van ‘overplanning’.

Olden en Louw[23] hebben deze systematiek in kaart gebracht. Nationale behoefteramingen werden sinds 2005 gebaseerd op een door het CPB ontwikkelde Bedrijfslocatiemonitor (BLM). Deze BLM vertaalde de langetermijnscenario’s van het CPB via werkgelegenheidsprognoses naar de ruimtebehoefte aan bedrijventerreinen. Het probleem van de BLM was echter dat de bandbreedtes tussen scenario’s erg groot waren; voor de periode 2001-2013 lag de laagste landelijke

21 PBL, ASRE (2013): leegstand in 2013 ca 8%.
22 Retailagenda d.d. 17 maart 2015.
23 Olden & Louw (2015).

raming op 340 ha per jaar en de hoogste op 935 ha per jaar. De feitelijke uitgifte in deze periode paste met ruim 600 ha goed binnen deze bandbreedtes, maar het verschil tussen hoge en lage ramingen maakte een adequate ruimtereservering lastig.

Eind 2009 hebben diverse overheden een bestuurlijk Convenant bedrijventerreinen[24] gesloten; ze zouden voortaan uitgaan van lagere ramingen om overplanning te voorkomen, sterker inzetten op herstructuring van bestaande terreinen en de provincies de regie laten voeren. Sindsdien is er volgens de analyse van Olden en Louw nog niet zo veel veranderd. Provincies hanteerden nagenoeg allemaal de oude, hogere ramingen en kwamen vanuit beleidsmatig optimisme ook nog eens tot een opslag op de ramingen van gemiddeld ca. 30%. Uit 140 onderzoeken van gemeentelijke rekenkamers bleek dat gemeenten de provinciale ramingen zonder nader marktonderzoek door vertaalden naar het eigen grondgebied en ook daarin was volgens Olden en Louw weer beleidsmatig optimisme - in de vorm van opslagen op behoeftenramingen - zichtbaar.

1.2.5 Grondmarkt

De grondmarkt is een bijzondere deelmarkt van de vastgoedmarkt. Het aankopen van gronden voor verdere verstedelijking is in Nederland vooral de taak van gemeenten geweest. Die namen ook de locatieontwikkeling voor hun rekening en verkochten vervolgens de bouwrijpe kavels ten behoeve van de realisatie van bebouwing. Toch heeft ook de rijksoverheid de ontwikkelingen op de grondmarkt beïnvloed. Dat gebeurde door grondprijzen voor woningwetbouw vast te stellen en door richtlijnen te geven voor de prijsstelling van andere categorieën woningbouw[25]. Tot ongeveer 1990 hebben die richtlijnen bijgedragen aan een gereguleerde grondprijsontwikkeling en aan de betaalbaarheid van het wonen. Rond 1990 werd het subsidiebeleid voor woningnieuwbouw nagenoeg afgeschaft. De sectorbudgetten die hadden bijgedragen aan de realisatie van ruimtelijke doelstellingen vielen weg in een periode dat dure stedelijke bouwopgaven centraal kwamen te staan.

De rijksstrategie in de ruimtelijke ordening veranderde in het creëren van locatieschaarste[26] om tot hogere grondprijzen te komen. Impliciet uitgangspunt was de continuering van het actieve gemeentelijke grondbeleid; de hogere gemeentelijke inkomsten uit grondverkopen zouden kunnen bijdragen aan de financiering van dure binnenstedelijke projecten. De strategie van locatieschaarste bracht vastgoedontwikkelaars en bouwondernemers er echter toe om actief te worden op

---

24 Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 d.d. 1 november 2009.

25 Het ‘bruine boekje’ bevatte richtlijnen voor de grondkosten woningbouw (1968) en het blauwe boekje ging over grondkosten bestemmingsplannen (1970). Rijksgrondbeleid voor woningbouw sinds 1900, een historische onderzoek, november 1989, DGVH.

26 Zie paragraaf 7.5.

de grondmarkt. Zij wilden door het innemen van grondposities hun toekomstige omzet veilig stellen. De dominante rol van gemeenten op de grondmarkt bleek niet langer houdbaar. Veel private partijen leverden de verworven gronden vervolgens in bij de gemeente, in ruil voor bouwclaims, of de privaat verworven gronden werden ingebracht in een publiek-private grondexploitatiemaatschappij. De rijksoverheid zag in deze ontwikkelingen een bedreiging voor de positie van gemeenten; wetgeving zorgde voor een gemeentelijke voorkeurspositie op de grondmarkt en voor betere mogelijkheden voor kostenverhaal.

Mede door de gunstige economische ontwikkelingen tussen 1990 en 2009, een groeiende vastgoedvraag en ruime financieringsmogelijkheden hebben zich forse prijsstijgingen voorgedaan op de grondmarkt. Gemeenten gingen over van kostprijscalculaties naar een residuele grondprijsvaststelling. Grondprijzen en grondquotes voor nieuwbouwwoningen verdubbelden in enkele jaren tijd. In de opgaande vastgoedmarkt hebben de gemeentelijke grondexploitaties mooie bijdragen geleverd aan de lokale inkomsten[27]. In de crisis die zich sinds het najaar van 2008 voordeed, ontstonden door vraaguitval en prijsdaling echter grote verliezen in gemeentelijke grondexploitaties[28].

1.2.6 Recente en actuele problemen van de verschillende vastgoeddeelmarkten

Het beknopte overzicht van ontwikkelingen in diverse vastgoeddeelmarkten liet de recente en actuele problematiek zien. In de woningmarkt vielen de sterk gestegen koopprijzen na 1985 op, die vervolgens tussen 2008 en 2014 fors zijn gedaald. Door de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen is onder meer een relatie gelegd tussen een grote woningvraag en beperkte aanbodontwikkeling als gevolg van een restrictief ruimtelijk beleid. In de deelmarkten voor kantoren en bedrijfsruimten en bedrijventerreinen is er een fors overaanbod dat voortkomt uit mechanismen die nieuwbouw en ‘overplannen’ stimuleerden. Diverse bronnen benoemden in dit verband de behoefte aan bovenlokale regievoering. De markt voor detailhandelsvestigingen heeft een relatief sterke regulering gekend door planologisch en sectoraal overheidsbeleid, maar ook in deze markt is in de laatste jaren overaanbod ontstaan. Zowel in de aanwezigheid van rijksplanologisch beleid als in de afwezigheid ervan werden oorzaken voor de problemen in de vastgoedmarkten gevonden. Er werd gesproken van een ‘planning fallacy’ die een structureel te optimistische inschatting van kosten en opbrengsten veroorzaakte; een systeemverandering werd noodzakelijk geacht[29].

---

27 Krabben Van der (2011).

28 Deloitte berekende het te verwachten verlies van gemeentelijke grondbedrijven in 2012 op € 3 tot € 4,9 miljard.

29 Buitelaar & Hajer (2011).

1.3 Ruimtelijke ordening in Nederland 1960-2016[30]

1.3.1 Ruimtelijke ordening in wetgeving

De betrokkenheid van de rijksoverheid bij de ruimtelijke ordening had in Nederland een helder startpunt in de Woningwet van 1901. Deze wet regelde niet alleen krotopruiming en woningverbetering, maar verplichtte ook alle grotere en sterk groeiende gemeenten om een uitbreidingsplan te maken. Het uitbreidingsplan regelde een verbod om te bouwen op alle grond die voor straten en pleinen bestemd was. In latere wijzigingen van de Woningwet ontstond de mogelijkheid om bestemmingen te geven aan in die uitbreidingsplannen opgenomen gronden en om voorschriften te formuleren voor de bebouwing en het gebruik van de gronden. Daarmee ontstond de voorloper van het bestemmingsplan. Ook werden uitbreidingsplannen bindend voor het verlenen van een bouwvergunning.

In 1950 concludeerde de Commissie Van den Bergh[31] dat '*de ruimtekundige ordening en de volkshuisvesting twee zodanig eigen materies zijn dat deze in twee afzonderlijke wetten behoren te worden geregeld'*.[32] De argumentatie voor zelfstandige wetgeving is erin gelegen dat de volkshuisvesting '*slechts een van de vele facetten (is) die aandacht verdienen´*. De commissie heeft daarom, *´teneinde te doen uitkomen dat ruimtekundige ordening een eigen doel heeft, namelijk alle bij de bestemming en het gebruik van de grond betrokken belangen gelijkwaardige belangenbehartiging te doen toekomen, de regeling van deze materie in een afzonderlijk wetsontwerp neergelegd'*. Vanuit dit advies is de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) ontstaan en in 1965 van kracht geworden. De Wet van 1965 was - ondanks de centralistische ambitie van een Nationaal Plan die in voorgaande jaren bestond - sterk gedecentraliseerd van opzet. Het bestemmingsplan was de bindende planfiguur.

De keuze voor decentralisatie lag dus aan de basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening die in 1965 van kracht werd, maar in de navolgende decennia werd een tendens van centralisatie zichtbaar, waarbij interventiebevoegdheden van provincie en rijksoverheid werden uitgebreid. Overigens was deze tendens al ingezet voor 1965, bij wijzigingen van de Woningwet. In de wetswijziging van 1931 kregen gemeenten de mogelijkheid om samen een Streekplan vast te stellen of te herzien; wanneer bepaalde tot de ´streek´ behorende gemeenten daar niet voor voelden, konden Gedeputeerde Staten de verplichting opleggen om mee te werken[33]. Als deze gemeenten daar geen gehoor aan gaven, konden Gedeputeerde Staten

30 Ook deze paragraaf is in belangrijke mate gebaseerd op Oude Veldhuis, Rompelman & Fokkema (2000).

31 Deze commissie werd in 1947 ingesteld om zich te buigen over eventuele wijziging van de Woningwet.

32 Advies Commissie Van den Berg 3 april 1950.

33 Woningwet 1931, art. 46 lid 1.

zelf het initiatief nemen tot vaststelling van een streekplan[34]. Ook konden zij naburige gemeenten dwingen om hun uitbreidingsplannen op elkaar te laten aansluiten.

In de Wet op de Ruimtelijke Ordening 1965 werden voorschriften van hoger gezag opgenomen. Gedeputeerde Staten konden de gemeenteraad opdracht geven om een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien en aanwijzingen geven voor de inhoud ervan[35]. De rijksoverheid kon dergelijke aanwijzingen geven in het kader van een streekplan of - via Gedeputeerde Staten - een bestemmingsplan. Bij de wetswijziging van 1985 ontstond een directe opdracht- en aanwijzingsbevoegdheid voor de rijksoverheid. Van dit instrumentarium is overigens heel weinig gebruik gemaakt.

Bij de wijziging van de WRO die in 1985 werd vastgesteld, is de planfiguur van de planologische kernbeslissing (pkb) geïntroduceerd om de doorwerking van rijksplanologisch beleid te verbeteren. In jurisprudentie die na 1985 ontstond, werd de bindende werking van rijksplannen met een pkb-status verder versterkt. In 1999 werden bij een wijziging van de WRO 1985 die onderdelen van de pkb die beschouwd konden worden als een 'concrete beleidsbeslissing', bindend voor andere plannen en andere overheden.

Ruimtelijke wetgeving heeft van meet af aan de mogelijkheid geboden om af te wijken van een vigerend bestemmingsplan en op basis van art. 19 een vergunning te verlenen voor een specifiek project, vooruitlopend op een bestemmingsplanwijziging. Met dit artikel werd flexibiliteit beoogd. Het werd echter zo veel gebruikt dat in 1999 de mogelijkheid van een zelfstandige gemeentelijke projectprocedure in de WRO 1985 is opgenomen. In 2003 werd die gevolgd door de zelfstandige rijksprojectenprocedure.

In de herziene Wet ruimtelijke ordening van 2008 werd de hiërarchische en bindende lijn van pkb, streekplan en bestemmingsplan doorbroken. Pkb en streekplan werden ingeruild voor de vrijere planfiguur van de structuurvisie. De wetgever wenste de indicatieve beleidsvoornemens en de normatieve regels te scheiden. Laatstgenoemde regels kwamen in provinciale verordeningen en Algemene Maatregelen van Bestuur terecht. Daarbij werd een zwaardere invulling gegeven aan de doorzettingsmacht van Rijk en provincies. Zij konden op basis van deze (vigerende) wetgeving algemene regels formuleren en een specifieke aanwijzing geven. In de Wro 2008 is aan provincie en rijksoverheid een eigen bestemmingsplanbevoegdheid toegekend (inpassingsplannen); ze kunnen daarvan gebruik maken als het gaat om bovenlokale resp. nationale belangen. Tevens kunnen provincie en Rijk - in afwijking van een gemeentelijk bestemmingsplan - een omgevingsvergunning afgeven voor projecten van bovengemeentelijk belang.

---

34 Woningwet 1931, art. 47.
35 WRO 1965, art. 37.

Relevant in de centraliserende tendens is tot slot ook de lijn van de projectbesluitvorming[36]. In de WRO 1965 stonden planmatige besluitvorming en het bestemmingsplan centraal. Er werden echter ook ruimtelijke projecten ontwikkeld met een eigen beoordelingskader, naast de plannen op basis van de formele ruimtelijke wetgeving. Door het toenemende belang van sectorplannen is in de jaren '70 de doctrine van de tweesporigheid ontwikkeld. Die ging uit van de gelijkwaardigheid van beide besluitvormingskaders. Eventuele fricties werden bij voorkeur opgelost op het bestuurlijk niveau waar ze zich voordeden. Dat was met name het geval tussen provinciale ruimtelijke plannen en sectorale rijksbesluiten. Beslechting ervan zou dan ook vooral geschieden door de rijksorganen die belast waren met coördinatie en integratie van beleid[37]. Een bijkomend effect van projectprocedures was dat het bestemmingsplan meestal buiten werking werd gesteld op de onderdelen die strijdig waren met het projectbesluit[38].

1.3.2 Ruimtelijke ordening in beleid

Vanuit de zorg over onhygiënische en maatschappelijk onaanvaardbare woonomstandigheden, ontwikkelde zich begin 20e eeuw ook het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening. De aandacht voor de volkshuisvesting breidde zich uit naar belangstelling voor 'stedebouw'. In de vakmatige discussie zag men ruimtelijke planvorming op nationaal niveau als een logische volgende stap. De demografische groei gaf daar aanleiding toe; men vreesde een ongebreidelde stedelijke ontwikkeling en onvoldoende efficiënt te benutten agrarische productieruimte. De wens om te komen tot een stevig onderbouwd Nationaal Plan werd onder meer besproken in 1938, bij het twintigjarig bestaan van het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw en in het proefschrift van Willem Kloos 'Het Nationaal Plan, proeve ener beschrijving der planologische ontwikkelingsmogelijkheden voor Nederland' (1939).

In 1941 ontstond - naar analogie van de Duitse Reichstelle für Raumordnung - de Rijksdienst voor het Nationale Plan (RNP). In het 'Basisbesluit' kreeg de RNP de taak om te zorgen voor ruimtelijke ordening van nationale belangen, toe te zien op ruimtelijke ordening van streekbelangen en lokale belangen en te zorgen voor onderzoek als basis voor ordening. De RNP heeft tijdens de oorlogsjaren vooral veel inventariserend werk verricht. Een Nationaal Plan is er nooit gekomen, maar het rijksbeleid heeft zich in de naoorlogse periode sterk ontwikkeld[39]. Er zijn sinds de Tweede Wereldoorlog zes nationale beleidsnota's vastgesteld.

---

36 Projectbesluitvorming buiten de WRO is er van meet af aan geweest, maar met name in de jaren negentig zijn veel projectwetten aangenomen. Voorbeelden zijn de Tracéwet, de Ontgrondingenwet, de Deltawet grote rivieren, de Wet op de waterkering, de Vergunningwet Westerschelde en de Wet procedures Vijfde baan Schiphol.

37 Bregman (1999).

38 De nieuwe Omgevingswet zal door de integratie van regelgeving de relevantie van het tweesporenbeleid doen verminderen.

39 Dam Ten & Vuijsje (2011).

Een kenmerk van de Nederlandse ruimtelijke ordening is dat het facetbeleid is, met primair een coördinerende doelstelling. Zoals de Commissie Van Den Bergh het in 1950 formuleerde, moet ruimtekundige ordening de bestemming en het gebruik van de grond regelen na coördinatie van alle daarbij betrokken belangen. De doelstellingen, regelgeving en de budgetten van ruimtelijk relevant sectorbeleid zijn dan ook steeds van belang geweest voor de realisatie van de ruimtelijke doelstellingen. Er konden zich conflicten voordoen tussen het ruimtelijke facetbeleid en sectorbelangen; er waren ook sectorbelangen die de ruimtelijke beleidsvoering ondersteunden. Tussen 1950 en 1990 heeft met name de sector volkshuisvesting belangrijke bijdragen geleverd aan realisatie van de ruimtelijke doelstellingen.

De overheidsregulering van de woningproductie was in de naoorlogse periode intensief. Via het ruimtelijk ordeningsbeleid werden de bouwlocaties vastgelegd. In combinatie met nationale nieuwbouwprogramma's, toewijzing van contingenten en subsidieverstrekking bepaalde de rijksoverheid op welke locaties, in welke aantallen en tegen welke prijs de nieuwe woningen gebouwd werden. Langs die lijnen kon de verstedelijking goed worden gereguleerd en gestuurd.

Rond 1990 deden zich veranderingen voor in de nationale ruimtelijke ordening, die deels geïnitieerd werden door veranderingen in het volkshuisvestingsbeleid. In veel landen speelde rond die tijd het debat over de vraag of maatschappelijke doelen wellicht ook gerealiseerd zouden kunnen worden met een meer marktgerichte benadering. Overheden wilden - onder meer vanwege bezuinigingen - hun directe sturing en subsidiering afbouwen. In Nederland markeerde de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig van voormalig staatssecretaris Heerma de omslag[40]. De Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) die in dezelfde periode verscheen, liet een herijking zien van de nationale ruimtelijke ordening.

De Vinex ging nog steeds vooral over verstedelijking en woningbouwlocaties. Economische doelstellingen werden echter belangrijker vanwege de internationale context van de Europese eenwording. Ook milieu en bereikbaarheid kregen een prominente plaats in het beleid. Er kwam een grotere gerichtheid op marktinvesteringen ter compensatie van wegvallende rijksmiddelen. De rechtstreekse rijkssturing werd omgezet naar rijkssturing via meerjarige uitvoeringsafspraken met provincies en (samenwerkende) gemeenten. Private investeringen, publiek-private samenwerking en ontwikkelingsgerichte planologie werden belangrijk.

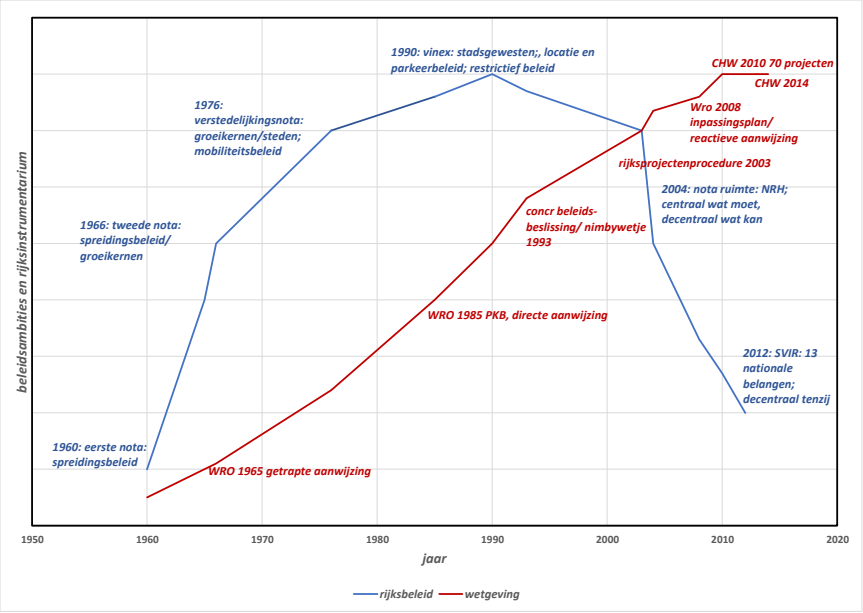
Daarna is in nationale nota's over de ruimtelijke ordening een terugtrekkende beweging van de rijksoverheid zichtbaar. Tot en met de Vinex werd een richtinggevende rijksvisie gepresenteerd voor het gehele land, maar met ingang van de Nota Ruimte is deze rijksvisie beperkt tot de nationale ruimtelijke hoofdstructuur. Parallel daaraan was sprake van een verdere decentralisatie in de beleidslijn: de formulering, uitwerking en uitvoering van het ruimtelijk beleid kwam in belang-

40 Bregman & Lubach (2001), blz. 13 e.v.

rijke mate bij provincies en gemeenten te liggen. Het adagium in de Nota Ruimte was ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) werd dit verder doorgevoerd naar ‘decentraal, tenzij’ (er sprake is van een nationaal belang).

De ontwikkelingen in wetgeving en rijksbeleidsvoering in de afgelopen decennia zijn te kenschetsen als een dubbele schaar: tussen 1950 en 2000 werd het instrumentarium van de rijksoverheid steeds verder uitgebreid om de beleidsambities te kunnen realiseren. Na 2000 was er sprake van een goed gevulde gereedschapskist, maar zijn de beleidsambities die de inzet van het instrumentarium rechtvaardigen, sterk afgenomen. Figuur 1.1 verbeeldt deze ontwikkelingen.

Figuur 1.1. Ontwikkeling van rijksinstrumentarium en rijksbeleid



1.4 Probleemstelling en onderzoeksaanpak

Ruimtelijke ordening van de rijksoverheid was sinds de jaren ’60 gericht op een zorgvuldige afweging van alle ruimtevragende belangen. Om recht te kunnen doen aan al die belangen werd medio jaren ’60 zelfstandige ruimtelijke wetgeving ontwikkeld en ontstond de rijksbeleidsvoering op het gebied van ruimtelijke ordening. Het afwegen en coördineren van ruimtevragende belangen werd beschouwd als een overheidstaak; het mechanisme van de markt zou moeten zorgen voor de afstemming van vastgoedvraag en vastgoedaanbod. Alle vastgoeddeelmarkten hebben recente en actuele problemen laten zien. Het ruimtelijk beleid van de rijksoverheid raakte op verschillende manieren de vastgoeddeelmarkten. Er was een intensieve bemoeienis met de woningmarkt, er was bemoeienis met voorzie-

ningenstructuur (winkels) en met de grondmarkt. Het rijksbeleid was nauwelijks gericht op de kantorenmarkt en de markt voor bedrijfsruimten/bedrijventerreinen. In zowel de intensieve rijksbemoeienis als in de beperkte betrokkenheid werd een relatie gezien met marktproblemen.

Deze bevindingen leiden tot vragen over de relatie tussen het ruimtelijk beleid van de rijksoverheid en het functioneren van vastgoedmarkten; over de wijze van beleidsvoering en over de effecten die dat heeft gehad op vastgoedmarkten. Dergelijke vragen geven twee onderzoekseenheden aan - ruimtelijke ordening en vastgoedmarkten - en veronderstellen een causale relatie tussen deze beide eenheden: ruimtelijke ordening heeft mogelijke gevolgen voor het functioneren van vastgoedmarkten. Effecten van overheidsbeleid zijn veelvuldig het onderwerp van evaluaties. Evaluaties kunnen plaatsvinden voorafgaand aan de invoering van beleid (ex ante evaluatie), na de uitvoering van beleid (ex post evaluatie), of ten tijde van de beleidsuitvoering (ex durante evaluatie). In dergelijke evaluaties gaat het meestal om de effectiviteit van specifieke beleidsmaatregelen (doelrealisatie). Naast de effectiviteitsevaluaties worden ook wel doelmatigheidsevaluaties (inzet van middelen) en legitimiteitsevaluaties (beleidsacceptatie) uitgevoerd.

De vraagstelling van dit onderzoek is een iets andere: deze is gericht op de mogelijke gevolgen - al dan niet bedoelde effecten - van beleidsvoering in een specifieke omgeving, namelijk die van vastgoedmarkten. Zo'n onderzoek kan worden aangeduid als een effectstudie, een markteffectstudie en wellicht een neveneffectstudie. De algemeen geformuleerde vraagstelling voor dit onderzoek gaat echter dieper dan het in beeld brengen van al dan niet bedoelde effecten van specifieke beleidsmaatregelen in bepaalde markten. Het gaat om het meer fundamenteel begrijpen van beide complexe onderzoekseenheden in hun onderlinge (causale) relatie. De betekenis en de mechanismen van beide eenheden zullen worden verkend en gemodelleerd, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan de mogelijke gevolgen van planologische beleidsvoering voor vastgoedmarkten.

In de lange periode waar dit onderzoek betrekking op heeft, is de overheidsactiviteit van ruimtelijke ordening ontstaan en heeft die zich ontwikkeld. Dat gebeurde in wisselwerking met de ruimtelijke opgaven die zich voordeden, de doelstellingen die de rijksoverheid wilde bereiken en ontwikkelingen in de samenleving en het openbaar bestuur. In Nederland hebben de drie overheidsniveaus - de rijksoverheid, provincies en gemeenten - hun eigen specifieke taken, verantwoordelijkheden en posities in de ruimtelijke ordening. Het dichtst bij de vastgoedinvesteringen staan de gemeenten, die met bestemmingsplannen, vergunningverlening en lokaal grond(prijs)beleid relatief direct kunnen sturen.

In het onderhavige onderzoek staan echter het niveau van de rijksoverheid en de nationale ruimtelijke ordening centraal. Deze keuze wordt als volgt gemotiveerd:

- de rijksoverheid draagt de verantwoordelijkheid voor een goed systeem van ruimtelijke ordening en voor zorgvuldige en transparante besluitvorming over ruimtelijke projecten[41];
- ruimtelijke ordening begon in Nederland steeds bij de nationale overheid die een richtinggevende ruimtelijke visie formuleerde voor het land en voor de ruimtelijke hoofdstructuur. Het planologische stelsel is er steeds op gericht geweest dat deze visie doorwerkte in het beleid van andere overheden. De doorwerking van nationale planologische beleidsintenties - in horizontale en verticale lijnen - is vanaf de jaren '60 een stevig aandachtspunt geweest. Er zijn studies naar uitgevoerd, afwegingsprincipes voor bedacht[42] en er is wet- en regelgeving voor gemaakt en aangepast;
- in de nationale ruimtelijke ordening zijn de richtinggevende ruimtelijke visies geruime tijd zeer concreet uitgewerkt. Gemeenten en locaties werden benoemd en van taak- of doelstellingen voorzien. Het rijksbeleid bevatte veel sturende elementen voor het proces van ruimtereservering en planrealisatie;
- de bemoeienis vanuit de nationale ruimtelijke ordening met de deelmarkten van de vastgoedmarkt is zeer verschillend geweest; zichtbaar is de intensieve planologische bemoeienis met de woningmarkt en de markt voor detailhandel en de veel grotere afstand tot de andere deelmarkten.

Het onderzoek wordt toegespitst op twee vastgoeddeelmarkten: de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed. De keuze voor deze beide deelmarkten wordt beargumenteerd met de actuele problematiek van overaanbod en leegstand, en de overeenkomsten in structuren en dynamiek. Beide deelmarkten hebben met verschillende nationale planologische beleidsvoering te maken gehad. Van belang is of deze beleidsvoering gevolgen heeft gehad voor het functioneren van beide deelmarkten en voor de eventuele verschillen daarin.

Het onderzoek kan worden getypeerd als een historische analyse die is uitgevoerd op basis van deskresearch, waarbij primaire en secundaire bronnen zijn gebruikt. De vraagstelling bracht een interdisciplinaire aanpak met zich mee waarin gebruik

---

41 In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, paragraaf 3.4, is deze systeemverantwoordelijkheid als volgt beschreven: '*Dit betekent dat het systeem zo ingericht moet zijn dat integrale planvorming en besluitvorming op elk schaalniveau mogelijk is en dat bestaande en toekomstige belangen goed kunnen worden afgewogen. Gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde zijn hier onderdeel van. Het gaat dan zowel om belangen die conflicteren als om belangen die elkaar versterken. Bij nieuwe ontwikkelingen, aanleg en herstructurering moet in elk geval aandacht zijn voor de gevolgen voor de waterhuishouding, het milieu en cultureel erfgoed.'*

42 Onder meer preadviezen van de Vereniging voor Bestuursrecht VAR, opgesteld door Brussaard en Rothuizen. Zij introduceerden het begrip 'tweesporigheid'. Daarnaast was er het preadvies van de werkgroep van het Instituut voor Bouwrecht (IBR) en het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (Nirov) (1976) waarin de figuur van de Operationele Gebiedsaanwijzing (OGA) werd geïntroduceerd. Zie ook Bregman (1999).

is gemaakt van planologische, juridische, vastgoedeconomische en bestuurskundige inzichten.

1.5 Onderzoeksvragen

De volgende vraagstelling is geformuleerd voor het onderzoek

Wat zijn mogelijke gevolgen van nationale planologische beleidsvoering voor het functioneren van vastgoedmarkten?

Onder nationale planologische beleidsvoering wordt begrepen de formulering en implementatie van nationaal beleid door de rijksoverheid. Het accent ligt in dit onderzoek op de planologische beleidsvoering, maar ontwikkelingen in wet- en regelgeving om die beleidsvoering mogelijk te maken zijn eveneens van belang. Het onderzoek heeft betrekking op de periode 1960-2016. Het functioneren van vastgoedmarkten omvat de essentie van het marktmechanisme dat zorgt voor de afstemming van het vastgoedaanbod op de vastgoedvraag. Gevolgen van nationale planologische beleidsvoering op dit functioneren kunnen betrekking hebben op het gerealiseerde vastgoedaanbod in relatie tot de vastgoedvraag (marktuitkomsten) en op marktprocessen (bijvoorbeeld samenwerking, besluitvorming, investeringen) die resulteren in vastgoedaanbod.

Er zijn meerdere onderzoeksvragen geformuleerd die in de achtereenvolgende hoofdstukken aan de orde komen:

1. Wat is bekend over de gevolgen van planologische beleidsvoering voor het functioneren van vastgoedmarkten?

Het onderzoek is van start gegaan met een brede, internationale literatuurverkenning van de relatie tussen planologische beleidsvoering en vastgoedmarkten. Centraal staan de empirische bevindingen over vastgoedmarkteffecten die het gevolg (kunnen) zijn van planologische beleidsvoering en interveniërende planologische maatregelen. De literatuur laat een zekere eenzijdigheid zien; dominant is de veelheid aan onderzoeken die schaarste-effecten van planologisch beleid in de woningmarkt laten zien. Daarbij is ook aandacht zichtbaar voor de processen die tot schaarste hebben geleid. Er is in aanvulling op deze onderzoeken gezocht naar een verbreding van de bevindingen, waarbij kosten-batenanalyses, kenmerken van planologische stelsels en de relevantie van marktkrachten voor beleidsvoering aan de orde komen. Ook is gezocht naar specifiek Nederlandse bevindingen. Hoofdstuk 2 bevat de bevindingen van het literatuuronderzoek.

2. Hoe kan de vastgoedmarkt worden gedefinieerd en gemodelleerd en welke kenmerken komen daaruit naar voren?

In de vraagstelling voor dit onderzoek is sprake van twee complexe onderzoekseenheden - nationale planologische beleidsvoering en vastgoedmarkten - en een

veronderstelde relatie tussen beide eenheden. Bij deelvraag 2 wordt de onderzoekseenheid vastgoedmarkten gedefinieerd en met behulp van verschillende economische invalshoeken beschreven. De modelmatige benadering biedt zicht op de mechanismen en de bijzondere kenmerken van vastgoedmarkten die van belang zijn om het functioneren ervan te begrijpen. Er heeft een verdieping plaatsgevonden naar het proces van vastgoedontwikkeling en de investeringsbeslissingen van vastgoedondernemers. Dit levert meerdere modellen op die de besluitvorming op vastgoedmarkten plaatsen in de context van (onder meer) planologische beleidsvoering. Hoofdstuk 3 geeft de definiëring en modellering van vastgoedmarkten weer.

3. Hoe kan nationale planologische beleidsvoering worden gedefinieerd en gemodelleerd en welke kenmerken komen daaruit naar voren?

Vervolgens is nationale planologische beleidsvoering, de andere onderzoekseenheid van de vraagstelling, gedefinieerd en gemodelleerd. Er is gekeken naar de theoretische onderbouwing van deze beleidsvoering en naar de instrumenten ervan. Er is een verkenning gemaakt van de relevantie van een planningsysteem en een planningcultuur. Er is een op de vraagstelling toegespitste definitie van nationale planologische beleidsvoering geformuleerd en de verbinding is gelegd tussen planologische beleidsvoering en vastgoedmarkten. Die bestaat onder meer uit een ten dele gedeeld object: de ruimtevraag die samenhangt met en voortvloeit uit maatschappelijke activiteiten. De beantwoording van deelvraag 3 komt aan de orde in hoofdstuk 4.

De bevindingen van de voorgaande hoofdstukken resulteren in een analysemodel dat richting geeft aan de nadere verkenningen van nationale planologische beleidsvoering en twee vastgoeddeelmarkten - de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed - in Nederland in de periode 1960-2016. Dit model wordt in hoofdstuk 5 geïntroduceerd. Het model stelt het productieproces van het gebouwde omgeving - het vastgoedontwikkelingsproces - centraal. Het gaat uit van de veronderstelling dat kenmerken van het planningsysteem en de planningcultuur de planologische beleidsvoering vormen en de context van vastgoedmarkten beïnvloeden. In deze context ontstaan de investeringsbeslissingen van individuele actoren die, opgeteld, resulteren in marktuitkomsten en in het functioneren van vastgoedmarkten.

Het model leidt langs de beantwoording van de deelvragen 4 tot en met 7:

4. Wat zijn de relevante kenmerken van het Nederlandse planningsysteem?

Het in hoofdstuk 5 geïntroduceerde model vraagt om een analyse van het planningsysteem, mede met als doelstelling om zicht te krijgen relevante elementen van de planningcultuur. Onder het planningsysteem wordt begrepen het geheel van wet- en regelgeving dat de taken, verantwoordheden en bevoegdheden van overheden regelt en de verhoudingen tussen overheden en tussen overheid en samenleving structureert. Dit planningsysteem heeft in Nederland invulling ge-

kregen in de WRO 1965 en heeft zich in de navolgende decennia ontwikkeld. Het biedt de structuur voor planologische besluitvorming van de rijksoverheid en maakt deel uit van de context waarin vastgoedmarkten zich hebben ontwikkeld. De beschrijving van dit planningsysteem aan de hand van trajecten van wetgeving en wetswijziging is opgenomen in hoofdstuk 6. Deze chronologisch weergegeven ontwikkeling biedt zicht op de belangrijkste kenmerken van het planningsysteem.

5. Wat zijn de relevante kenmerken van de Nederlandse planningcultuur?

Ook nationale planologische beleidsvoering biedt zicht op relevante elementen van de planningcultuur. Hoofdstuk 7 beschrijft de nationale planologische beleidsvoering in Nederland in de periode 1960-2016. Deze beleidsvoering maakt deel uit van de context van vastgoedmarkten. De zes nationale beleidsnota's die sinds 1960 zijn verschenen, vormen de leidraad. Er is steeds per beleidsnota gekeken naar de doelstellingen, de inzet van instrumentarium en de institutionele verhoudingen. De chronologische beschrijving resulteert in een typering van de voor vastgoedmarkten relevante kenmerken van beleidsvoering en van de planningcultuur in Nederland.

6. Welke aspecten van nationale planologische beleidsvoering hebben het functioneren van de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed beïnvloed?

De hoofdstukken 6 en 7 hebben de planningcultuur en de planologische context waarin vastgoedmarkten functioneren in beeld gebracht. De volgende analysestap van het model betreft de nationale planologische beleidsvoering met betrekking tot de twee vastgoeddeelmarkten. Hoofdstuk 8 geeft een nadere verdieping voor de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed. De specifieke nationale planologische beleidsvoering voor deze deelmarkten wordt beschreven.

7. Welke structuren, dynamiek en marktuitkomsten typeren de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed in Nederland?

Aansluitend worden in hoofdstuk 9 de structuren van beide vastgoeddeelmarkten beschreven door actoren, rollen, belangen en onderlinge verhoudingen te verkennen. Bekeken worden de beschikbaarheid van informatie, de mate van transparantie en de werking van het prijsmechanisme. De externe factoren die de marktdynamiek hebben beïnvloed worden geanalyseerd. Daarna komen de marktuitkomsten en markteffecten in beide vastgoeddeelmarkten in beeld.

Hoofdstuk 10 ten slotte brengt de gevolgen van nationale planologische beleidsvoering voor het functioneren van de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed in beeld. De reconstructies van ontwikkelingen in beleid en markt dragen bij aan een verklaring voor de verschillen in functioneren van beide vastgoeddeelmarkten. Deze bevindingen resulteren in aanbevelingen voor toekomstige nationale planologische beleidsvoering.

Hoofdstuk 2

Literatuuronderzoek naar gevolgen van planologische beleidsvoering voor het functioneren van vastgoedmarkten

2.1 Inleiding en verantwoording

Geruime tijd is gedacht dat planologische beleidsvoering slechts een reorganisatie of een geografische verschuiving van het vastgoedaanbod tot gevolg zou hebben. Inmiddels wordt breed aanvaard dat planologische beleidsvoering effecten kan hebben voor het functioneren van vastgoedmarkten. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal naar de empirische bevindingen over dergelijke gevolgen. Er is een literatuurverkenning uitgevoerd om inzicht te krijgen in hetgeen reeds bekend is over gevolgen van planologische beleidsvoering voor het functioneren van vastgoedmarkten. Dergelijke gevolgen kunnen zichtbaar worden in marktuitkomsten (productie van aanbod en de mate van afstemming op de vraag) en in marktprocessen (investeringsprocessen die tot aanbod leiden).

De bestudeerde literatuur is voortgekomen uit een aantal achtereenvolgende zoekacties. In universitaire bibliotheken[1] is in eerste instantie gezocht op basis van de onderstaande zoektermen:

- real estate markets/property markets and land use planning
- welfare effects and land use planning
- new institutional economy and property markets
- land markets and land use planning
- housing markets and land use planning
- office markets and land use planning
- retail property markets and land use planning
- industrial property markets and land use planning

De zoektermen zijn in de bovenstaande volgorde ingevuld en in de omgekeerde volgorde (met land use planning als eerste term). De hierboven beschreven eerste zoekactie leverde een aantal boekwerken en een grote hoeveelheid artikelen op, waaronder enkele reviews. Bekeken zijn de publicaties die relevant leken te zijn voor de Nederlandse situatie van relatief ontwikkelde planologische beleidsvoe-

1 Via het Smartcat-zoeksysteem van de bibliotheek van de Rijksuniversiteit Groningen.

ring en volwassen vastgoedmarkten. Dat heeft geresulteerd in een relatief sterke focus op literatuur uit het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Een tweede stap betrof de relevante literatuurverwijzingen waarvan in een of meerdere van de eerder gevonden bronnen sprake was. Deze publicaties zijn eveneens bekeken. Vervolgens is als derde stap - onder meer via de bibliotheek van de Amsterdam School of Real Estate - aanvullend nog eens specifiek gezocht naar literatuur over de Nederlandse planologische beleidsvoering en vastgoedmarkten.

In de gevonden literatuur is veel aandacht zichtbaar voor specifieke markteffecten van bepaalde planologische interventies. Daarin vallen met name de schaarste-effecten van planologische beleidsvoering op en de daarmee samenhangende problemen van beperkte aanbodelasticiteit en grote volatiliteit. Deze schaarste-effecten zijn vooral onderzocht in woningmarkten, maar ook in markten voor commercieel vastgoed zijn dergelijke effecten aangetoond. De schaarsteproblematiek blijkt meerdere oorzaken te kunnen hebben. De literatuur laat de samenhang zien met een tekort aan beschikbare bouwgronden, met procedures van vergunningverlening en met belangentegenstellingen die via planologische procedures tot beperkingen leiden. Effecten van schaarste zijn niet beperkt tot prijsstijgingen en een grotere volatiliteit. Ze kunnen de businessmodellen van organisaties in de vastgoedmarkt beïnvloeden. Empirische bevindingen over schaarste-effecten komen aan de orde in paragraaf 2.2.

Er is gezocht naar een verbreding van de bevindingen. De welvaartseconomische effecten van planologische beleidsvoering zijn veelvuldig onderzocht, veelal naar aanleiding van specifieke planologische maatregelen en soms als integrale effecten van beleidsvoering. Ook is regelmatig vergelijkend onderzoek gedaan naar institutionele kenmerken van planologische stelsels in verschillende landen en de relatie met marktuitkomsten. Relevant is verder een categorie publicaties waarin de complexiteit van de relatie tussen planologische beleidsvoering en vastgoedmarkten wordt benoemd. Daarin komen onder meer de gevolgen naar voren van de politiek-economische liberalisering die zich na 1990 in veel landen heeft voorgedaan. Empirische bevindingen over bovengenoemde relaties komen aan de orde in paragraaf 2.3. In de laatste paragraaf wordt de relevantie van de bevindingen uit het literatuuronderzoek voor de Nederlandse situatie weergegeven (paragraaf 2.4).

2.2 Planologische beleidsvoering en schaarste-effecten

2.2.1 Schaarste-effecten in de woningmarkt.

De relatie tussen planologische interventies en schaarste-effecten in de woningmarkt is veelvuldig het onderwerp geweest van onderzoek. Uit deze onderzoeken kwam als hoofdlijn naar voren dat vormen van planologische beleidsvoering leidden tot schaarste op de woningmarkt. Een groot aantal onderzoek betreft met name de beïnvloeding van marktuitkomsten die zichtbaar werd in prijsontwikkelingen, aanbodelasticiteit en nieuwbouwproductie of in veranderende stedelijke patronen.

Een van de eerste van dergelijke onderzoeken werd uitgevoerd in de staat Oregon in de Verenigde Staten. Daar werden in 1975 urban growth boundaries (ugb's) vastgesteld om stedelijke groei in te perken en tot compactere stedelijke bebouwing te komen. Deze ugb's begrenzen de stedelijke groei in fysiek-ruimtelijke zin, op een vergelijkbare wijze als de green belts die onder meer in het Verenigd Koninkrijk werden toegepast. In Oregon werd een royale ruimtereservering gehanteerd; de situering van de ugb moest worden gebaseerd op een prognose van de benodigde bouwgrond tot het jaar 2000. De relatief ruime reservering - genoeg voor 25 jaar - werd bovendien aangevuld met mogelijkheden voor tussentijdse aanpassingen, mocht de behoefteprognose niet correct zijn geweest. Ook werd aan gemeenten enige vrijheid gelaten in de toepassing van het beleid.

De effecten van deze maatregelen in Oregon zijn veelvuldig onderzocht. Onder meer Knaap[2] publiceerde in 1985 over zijn analyse van kavelprijzen in de metropolitane regio Portland in Oregon. Hij analyseerde 455 kaveltransacties die hadden plaatsgevonden in Washington County en Clacamas County. Hij liet zien dat - ondanks de ruime reservering van grond en de mogelijkheid van tussentijdse aanpassingen - al direct in de eerste vier jaar na de introductie sprake was van stevige prijsverhogingen van bouwkavels binnen de stedelijke groeigrens. De zorg over toekomstige schaarste had kennelijk al een prijseffect. De effecten deden zich wat sterker voor in de ene county dan de andere. Een mogelijke verklaring voor de verschillen tussen de counties zou de striktheid van handhaving kunnen zijn.

In hetzelfde gebied werd bijna dertig jaar later geanalyseerd of de beperkende werking van de ugb's had geleid tot vraaguitval en het uitwijken van de woningvraag naar elders. Kim[3] analyseerde de ontwikkelingen in een gebied met twee steden: Portland in Oregon had sinds 1975 met de ugb te maken en Vancouver in Washington sinds 1995. Kim gebruikte woningmarktgegevens uit de periode 1990-2000 en 2000-2010. Hij berekende eerst de potentiële woningvraag die de begrensde regio Portland niet had kunnen opvangen; vervolgens bekeek hij of elders in de regio extra woningvraag terecht was gekomen. De analyseresultaten lieten zien dat Oregon in de periode 1990-2000 ca. 3.400 huishoudens niet had kunnen accommoderen en dat die ten dele terecht waren gekomen in het toen nog relatief ongereguleerde Washington. Toen ook daar regulering door ugb's aan de orde was, namen de spill-overeffecten af. Het effect van stedelijke groeibegrenzing werd dus mede bepaald door de mate van regulering in nabijgelegen regio's; het succes ervan kon mede afhankelijk worden geacht van de samenwerking tussen overheden.

Prijsverhogingen als gevolg van ugb's werden ook gemeld in een onderzoek in de Melbourne Metropolitan Area[4], waar in 2002-2003 het instrument van stedelijke

2 Knaap (1985).
3 Kim (2013).
4 Ball e.a. (2014).

groeibegrenzing werd geïntroduceerd. In de analyse van verkochte kavels werden grondprijseffecten geregistreerd van 65% met een geschat effect van ruim 20% op de woningprijzen. Daarnaast werd een anticipatie-effect geregistreerd: voorafgaand aan de feitelijke vaststelling van de stedelijke groeigrens werd al een kavelprijseffect van ca. 23% genoteerd en vonden 37% meer kaveltransacties plaats.

Bae en Jun[5] lieten zien dat de begrenzing van stedelijke groei en daaruit voortvloeiende schaarste-effecten tot een verlenging van woonwerkafstanden kan leiden. Het stedelijke gebied van Seoul in Zuid-Korea kende sinds 1976 een green belt, die een gebied omvatte van bijna 1.600 km^2 en qua begrenzing gedurende dertig jaar nagenoeg ongewijzigd bleef. Bae en Jun hanteerden de 'counterfactual' methode: zij onderzochten wat de effecten op de ruimtelijke structuur zouden zijn geweest als er geen green belt was ingesteld. Hun modelmatige uitwerking bracht een aantal onbedoelde negatieve effecten naar voren. De green belt was een fysieke verstoring, die noodzaakte tot een sprongsgewijze ontwikkeling van de stedelijke groei. Een inefficiënte allocatie van ruimte was het gevolg. Werkgelegenheid bevond zich vooral binnen de green belt en het wonen was verdreven naar buiten de green belt, waardoor veel forensenverkeer was ontstaan. Deze inefficiëntie bracht grote maatschappelijke kosten met zich mee. Zonder een green belt zou een evenwichtiger ruimtelijke verdeling van wonen en werken zijn ontstaan, met kortere gemiddelde reisafstanden. Dit zou in een compactere stad hebben geresulteerd dan met de green belt het geval was.

Glaeser en Gyourko[6] onderzochten de betaalbaarheidscrisis op de Amerikaanse woningmarkt waarover rond 2000 werd gesproken. Ze stelden vast dat armoedeproblematiek (lage inkomens) en betaalbaarheid van huisvestingslasten in deze discussie door elkaar liepen. De benchmark voor betaalbaarheid was voor hen niet een woonquote, maar de verhouding van woningprijzen tot bouwkosten. De mediane woningprijs en mediane bouwkosten van een woning bleken in de Verenigde Staten dicht bij elkaar te liggen. In een aantal regio's lagen woningprijzen echter minstens 40% hoger dan de bouwkosten. De verklaring daarvoor was ten dele te vinden in de aantrekkelijkheid van deze gebieden en de hogere woningvraag. Glaeser en Gyourko wilden echter vooral de oorzaken aan de aanbodkant van de woningmarkt verkennen. Hun hypothese was dat woningprijzen hoog waren vanwege overheidsregulering via zoning en bouwregelgeving.

De hypothese werd langs drie lijnen onderbouwd:

- ze berekenden een 'Regulatory Tax'. Ze stelden die vast door de residuele grondwaarde (woningprijs -/- bouwkosten) te vergelijken met de waarden die resulteerden uit de hedonische prijsbepaling. De residuele waarde bleek soms 10x hoger te liggen;

5 Bae & Jun (2003).
6 Glaeser & Gyourko (2003).

- ze analyseerden de correlatie van woningdichtheden en kavelgroottes. In de neoklassieke theorie betekenen hogere grondprijzen kleinere kavels. Feitelijk was in de duurste woongebieden van de Verenigde Staten sprake van een omgekeerd verband: kavels waren er groter en woningdichtheden lager;
- ze stelden een regionale correlatie vast tussen (veel) reguleringsmaatregelen en (hoge) woningprijzen.

Glaeser en Gyourko concludeerden dat in de discussie over betaalbaarheid van woningen ook aandacht nodig was voor de prijseffecten van overheidsregulering.

In meerdere onderzoeken was de aanbodresponsiviteit in de woningmarkt aan de orde. Onder meer Bramley[7] publiceerde in 1993 over de relatie tussen land use planning en woningnieuwbouw in het Verenigd Koninkrijk. Hij stelde een model op waarmee de aanbodelasticiteit kon worden berekend als een functie van prijzen, kosten en lokaal grondaanbod. Met dit model werd vervolgens een aantal simulaties uitgevoerd. Daaruit bleek de verlaagde aanbodelasticiteit die het gevolg was van het systeem van land use planning, maar Bramley constateerde ook een 'implementation gap'. De lokale autonomie in de afgifte van ontwikkelvergunningen was mede debet aan deze kloof[8]. Er was dus een dubbel effect: het systeem van land use planning verlaagde de prijselasticiteit van het aanbod en dit effect werd nog eens versterkt door de lokale autonomie bij vergunningverlening. Toename van het aanbod van planologisch beschikbare gronden zou daardoor slechts een bescheiden effect hebben op woningproductie en woningprijzen.

De aanbodresponsiviteit werd eveneens onderzocht in twee verstedelijkte Amerikaanse regio's. In de periode 1984-2008 was de mediane woningprijs in de San Francisco regio drie keer zo hoog als die in de regio Atlanta, met een twee keer zo grote volatiliteit. De groei van de woningvoorraad bedroeg in San Francisco 0,5% per jaar en die van Atlanta was 3,5% per jaar. Eventuele tekorten aan bouwgrond leken geen rol te spelen. Paciorek[9] veronderstelde dat de stringentere aanbodregulering en de tragere vergunningverlening in de regio San Francisco de elasticiteit van het nieuwbouwaanbod verlaagde. Met behulp van een onderzoeksmodel en de gegevens van beide regio's werden de effecten gesimuleerd van 'demand shocks'. De simulaties bevestigden de hypothese en lieten duidelijke verschillen zien in het reactievermogen van het aanbod en de prijsvolatiliteit in beide stedelijke regio's.

Onder meer Malpezzi en Maclennan[10] analyseerden woningmarktdata van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten over een lange, ruim honderdjarige

---

7 Bramley (1993).

8 In het Verenigd Koninkrijk maken lokale overheden een eigen planologische afweging per vergunningaanvraag. Dat wijkt van de Nederlandse limitatief-imperatieve systematiek van (onder meer) planologische toetsing van het voorgenomen bouwplan aan het bestemmingsplan.

9 Paciorek (2013).

10 Malpezzi & Maclennan (2001).

periode (1880-1990). Ze zagen in beide landen vergelijkbare patronen in woningproductie en prijsontwikkelingen, met een langetermijntrend van woningprijsstijgingen. Het verloop van de prijsontwikkeling was echter vlakker (minder volatiel) in de Verenigde Staten dan in het Verenigd Koninkrijk. De (op verschillende manieren berekende) prijselasticiteit van het woningaanbod was in het Verenigd Koninkrijk beduidend lager dan in de Verenigde Staten. Bovendien was in het Verenigd Koninkrijk sprake van een relatief sterke daling van de aanbodelasticiteit na de Tweede Wereldoorlog. Als verklaring wezen de auteurs op de sterkere ruimtelijke regulering die in de naoorlogse periode ontstond in het Verenigd Koninkrijk.

Ook Ball, Meen en Nygaard[11] concludeerden dat prijselasticiteit van het aanbod structureel lager was in het Verenigd Koninkrijk dan in de Verenigde Staten en Australië. Zij vergeleken een groot aantal analyses van prijselasticiteiten, zowel landenvergelijkingen als nationale en lokale onderzoeken. De meest waarschijnlijke oorzaak was ook volgens Ball e.a. de stringentere planologische beleidsvoering in het Verenigd Koninkrijk. De auteurs voegden de responsiviteit op het niveau van bouwbedrijven toe aan de veelheid van studies. De prijselasticiteit van het aanbod van grotere bedrijven bleek hoger te zijn dan die van kleinere bedrijven; grotere bedrijven konden in periodes van een toenemende woningvraag kleinere bedrijven opkopen, inclusief hun bezit aan bouwgronden. In het Verenigd Koninkrijk was in samenhang daarmee een toenemende aanbodconcentratie zichtbaar: het marktaandeel van de 11 grootste bouwbedrijven groeide van 20% naar 44% in de periode 1989-2006.

Mayer en Somerville[12] onderzochten de aanbodresponsiviteit in vierenveertig metropolitan areas in de Verenigde Staten. Ze gebruikten data over de periode 1985-1996. De resultaten lieten zien dat regulering van het grondgebruik significant negatieve effecten had op de omvang van de nieuwbouwproductie. In de strengst gereguleerde gebieden was sprake van 45% minder bouwstarts en een 20% lagere aanbodelasticiteit dan in de minder streng gereguleerde gebieden. Planologische regulering verlengde het ontwikkelproces en maakt de aanbodreactie op vraagverandering lastiger, zo concludeerden Mayer en Somerville.

Tegenover de grote hoeveelheid onderzoeken die schaarste-effecten van planologische beleidsvoering beschreven, waren er enkele die een ander effect lieten zien. Onderzoek van Mori[13] stelde de effecten van inadequate ruimtereservering in Japan centraal. Er werden twee typen regulering toegepast op verstedelijkte gebieden: groeimogelijkheden en beperkte groeimogelijkheden. In beide gebieden konden lokale overheden wel ontwikkelvergunningen afgeven. Het effect was dat rondom alle steden werd geanticipeerd op de omzetting van agrarische naar stedelijke bestemmingen. Agrarische grond nabij steden kon vijftig tot honderd-

11 Ball, Meen & Nygaard (2010).
12 Mayer & Somerville (2000).
13 Mori (1998).

vijftig keer duurder zijn dan verder van de stad gelegen rijstvelden. Grondontwikkeling gebeurde door private ontwikkelaars die bouwrijpe kavels verkochten ten behoeve van (particuliere) woningbouw. De hoge verwachtingswaarde van de grond belemmerde de herstructurering van de agrarische sector. Er ontstond fragmentarische, kavelgewijze verstedelijking met een inadequate infrastructuur. De grondopbrengst kwam ten goede aan grondverkoper en grondontwikkelaar, terwijl de samenleving de kosten van infrastructuur en inefficiënte verstedelijking moest dragen.

Enkele studies lieten geen significante prijseffecten van planologische interventies zien. Een voorbeeld daarvan was het onderzoek van Wassner en Baass[14] naar de effecten van stedelijke concentratiestrategieën in 452 verstedelijkte gebieden in de Verenigde Staten. In tegenstelling tot de verwachtingen leidden de uitgevoerde regressieanalyses niet zonder meer tot het vaststellen van een woningprijsstijging als gevolg van het concentratiebeleid. Wassner en Baass stelden dat het beleid ook - in plaats van prijseffecten - tot kleinere kavels en goedkopere woningen kan hebben geleid.

2.2.2 Schaarste-effecten in markten voor commercieel vastgoed

Tegenover de vele studies die schaarste-effecten van planologische beleidsvoering in de woningmarkt rapporteerden, staan er minder die de markten voor commercieel vastgoed betreffen. De geconstateerde prijseffecten zijn echter vergelijkbaar, zoals onder meer blijkt uit de studie van Cheshire en Hilber[15]. Zij bekeken de prijseffecten in de kantorenmarkt en volgden daarin de (eerder beschreven) aanpak van Glaeser en Gyourki. Uitgangspunt was de neoklassieke aanname dat een concurrerende kantorenmarkt met vrije toetreding steeds naar een evenwicht tendeerde. Bij een dergelijk evenwicht was de marginale opbrengst van de laatste eenheid kantoorruimte gelijk aan de marginale kosten ervan. Naarmate de opbrengst van die laatste eenheid kantoorruimte sterker afweek van de kosten, werd een groter schaarste-effect als gevolg van planning verondersteld. Het verschil tussen marginale opbrengsten en marginale kosten werd - in navolging van Glaeser en Gyourki - de Regulatory Tax genoemd. Figuur 2.1 laat de resultaten voor de periode 1999-2005 zien.

14 Wassmer & Baass (2006).
15 Cheshire & Hilber (2008).

Figuur 2.1: Regulatory Tax in meerdere stedelijke kantorenmarkten

	RT 1999	RT 2005	RT gem 1999-2005
London West End	7,72	8,37	8,00
City of London	4,68	4,31	4,49
Frankfurt	5,44	3,31	4,37
Stockholm	4,28	3,30	3,79
Milaan	2,07	4,11	3,09
Paris City	2,35	3,75	3,05
Barcelona	2,23	3,16	2,69
Amsterdam	2,12	1,92	2,01
Paris La Defense	1,41	1,93	1,67
Brussels	0,52	0,84	0,68

Planologische beleidsvoering maakte de kantoren in het Verenigd Koninkrijk duurder dan in andere Europese landen en de kantoren in Europese steden waren in het algemeen duurder dan in Amerikaanse steden. Een Britse provinciestad als Birmingham had een 44% hogere kantoorhuur dan Manhattan. De Regulatory Tax was een vrij grove maat; Cheshire en Hilber benoemden als nadeel dat geen zicht bestond op de relatie tussen type overheidsmaatregel en resulterende Regulatory Tax.

Henneberry, McCough en Mouzakis[16] onderzochten de effecten van planologische beleidsvoering op huurprijzen van kantoren, winkels en industriële activiteiten. Ze ontwikkelden een model dat ze toetsten op basis van data van meerdere regio's in het Verenigd Koninkrijk. Het model liet zien dat een stringenter planningregime tot een lagere vergunningafgifte leidde en een lager lokaal vastgoedaanbod. De onderzoekers benoemden de negatieve gevolgen hiervan voor de lokale economische activiteiten. De mate waarin zich dergelijke negatieve gevolgen voordeden, hing mede af van de beschikbare alternatieven in andere gemeenten (de substitutiemogelijkheden). Het model leverde heldere resultaten voor kantoren en industrieel vastgoed, maar was minder consistent voor winkelvastgoed.

De gebrekkige uitkomsten voor winkelvastgoed werden vervolgens opgepakt door Jackson en Watkins[17]. Zij veronderstelden dat de maat voor planologische beleidsvoering die werd gebruikt - afgegeven vergunningen - te grofmazig was. Ze deden nader onderzoek naar de relatie tussen lokale planologische beleidsvoering en de performance van lokale markten voor winkelvastgoed. Op basis van diepte-interviews met lokale planners identificeerden ze vijf sets van relevante beleidsfactoren en vervolgens bekeken ze in welke mate deze sets van factoren de marktuitkomsten voor winkelvastgoed beïnvloedden. Een groot aantal gemeenten hanteerde beleidsmatige beperkingen met betrekking tot winkelnieuwbouw. De

16 Henneberry, McCough & Mouzakis (2005).
17 Jackson & Watkins (2005).

relatie tussen dergelijke beleidsmaatregelen en hogere huren werd in hun onderzoek bevestigd. De effecten van andere beleidsmaatregelen lieten wat meer differentiatie zien.

Nishida[18] deed onderzoek naar eventuele omzet- en winstderving als gevolg van planologische beleidsvoering. In de stedelijke regio van Okinawa in Japan was de City Planning Act van 1968 van kracht. Die formuleerde twee typen van zoning regulations die de vestigingsmogelijkheden voor winkels beïnvloeden. Type 1 zoning verhinderde winkelvestiging in de luxere woongebieden en in industriële gebieden. Type 2 zoning was van toepassing op de zogenoemde urbanization control areas, waar voor winkelvestiging een vergunning diende te worden verkregen. Nishida onderzocht welke effecten deze vormen van regulering hebben gehad. In zijn model simuleerde hij de strategische beslissingen van twee ketens van kleine supermarkten (max 150 m^2). Volgens de 'counterfactual methode' bekeek Nishida de effecten als bovenbeschreven zoning niet zou hebben bestaan. Zonder type 1 zoning zou sprake zijn geweest van 10 tot 12% meer vestigingen, 12 tot 15% meer omzet en 7 tot 9% meer winst. Zonder type 2 zoning zou in de door vergunningen gereguleerde gebieden het aantal vestigingen met 28 tot 31% zijn toegenomen. Nishida ging niet in op de mogelijkheid dat deze gebiedsgerichte reguleringen hebben geleid tot (extra) investeringen elders in de stedelijke regio van Okinawa.

Nanthakumaran en Watkins[19] deden nader onderzoek naar het aanbodmechanisme in de markten voor commercieel vastgoed. Ze waren zowel geïnteresseerd in de prijselasticiteit van het aanbod als in het aanpassingsmechanisme dat de markt in een nieuwe evenwichtssituatie bracht. Zij volgden de (neoklassieke) veronderstelling dat een vraagtoename in eerste instantie leidde tot huur- en waardestijgingen. Door nieuwbouwaanbod zouden prijseffecten verdampen en aanbod-vraagverhoudingen op een nieuw evenwichtsniveau komen. Nanthakumaran en Watkins bouwden een assetmarketmodel met twee vergelijkingen. De aanbodelasticiteit gaf weer welke aanbodtoename door nieuwbouw ontstond als de vastgoedwaarde met 1% toenam. Het aanpassingsmechanisme beschreef wat de daling van de vastgoedwaarde was bij 1% extra nieuwbouwopleveringen. Ze gebruikten datareeksen voor de periode 1972-1996. Op voorhand werd de hoogste aanbodelasticiteit verwacht voor industrieel vastgoed vanwege de relatief kortere bouwtijden, geringere planologische beperkingen en een lagere locatieafhankelijkheid. In de markt voor winkelvastgoed verwachtten ze het hoogste aanpassingsmechanisme omdat zich daar de sterkste volatiliteit voordeed. De feitelijke uitkomsten voldeden redelijk aan de verwachtingen van de onderzoekers. Het bevestigde voor hen dat aanbodelasticiteit varieerde per categorie vastgoed en dat institutionele factoren - zoals planologische beleidsvoering en de structuur van de bouwsector - de aanbodmechanismen beïnvloedden.

---

18 Nishida (2014).

19 Nanthakumaran & Watkins (2000).

Figuur 2.2: Aanbodelasticiteit en aanpassingsmechanismen in vastgoeddeelmarkten.

	Langetermijn aanbod-elasticiteit	**Aanpassings-mechanisme**
Kantoren	0,72	4,54
Winkelvastgoed	2,15	5,49
Industrieel vastgoed	3,29	2,85

Onderzoek van McClure[20] liet een afwijkend effect zien. Hij analyseerde de 'linkage programs' in de kantorenmarkt in Boston. Eind jaren tachtig werden vanwege overheidsbezuinigingen nieuwe mogelijkheden voor grondprijsbeleid bedacht. Er werden verbindingen (linkages) gemaakt tussen goed renderende en minder goed renderende, maar maatschappelijk wenselijke ontwikkelingen. In Boston kreeg dat langs twee lijnen vorm:

- ontwikkelaars van kantoren konden een afdracht doen aan een stedelijk vernieuwingsfonds, voorafgaand aan de vergunningverlening;
- ontwikkelaars van kantoren konden een kavel-met-kavelverbinding aangaan, waarbij ze kavelaankoop in een renderende kantorenwijk combineerden met een kavelaankoop in een stedelijk vernieuwingsgebied. Voor beide kavels bestond de verplichting om kantoorruimte te realiseren.

Beide lijnen waren zeer succesvol in de tweede helft van de jaren tachtig, in een hoogconjunctuur op de kantorenmarkt. Er ontstond echter ook een enorme planvoorraad voor nieuwbouwkantoren, die op termijn het succes van beide programmalijnen had kunnen bedreigen. Het goed functioneren van dit vereveningsbeleid tussen stedelijke locaties dwong planners om zich te verdiepen in het functioneren van de kantorenmarkt en medeverantwoordelijk te worden voor de adequate regulering van het aanbod.

2.2.3 Schaarste en beschikbare bouwgronden

Schaarste-effecten die samenhangen met planologische beleidsvoering blijken langs meerdere lijnen te kunnen ontstaan. Een aantal onderzoeken besteedt aandacht aan de achterliggende processen die de aanbodontwikkeling beïnvloeden. Een veel beschreven relatie is die van grondgebruiksregulering en het tekort aan beschikbare bouwgronden. Malpezzi[21] stelde dat de zorg voor voldoende beschikbare bouwgronden de belangrijkste taak is van planologische beleidsvoering; het is immers de aanbodkant van de vastgoedmarkt die de volatiliteit ervan bepaalt. In het Verenigd Koninkrijk is deze relatie tussen planologisch beleid en schaarste aan bouwgronden veelvuldig onderzocht.

20 McClure (1988).
21 Malpezzi & Watcher (2005).

Hall e.a.[22] deden onderzoek onder ontwikkelaars van woningbouwprojecten. In de jaren zestig en zeventig waren grondprijzen sterker gestegen dan woningprijzen, de grondquote was fors toegenomen en er werd in hogere dichtheden gebouwd dan voorheen. De onvoldoende beschikbaarheid van bouwgronden werd als belangrijkste oorzaak aangemerkt. Er was sprake van kwantitatieve tekorten, maar de woningvraag kon ook in kwalitatieve zin onvoldoende worden gehonoreerd. Verliezers van de planningsystematiek in het Verenigd Koninkrijk waren volgens Hall e.a. met name huishoudens die het rurale leven zochten, maar noodgedwongen suburbaan woonden, in kleine woningen op kleine kavels. Hetzelfde gold voor de huurders van sociale woningbouw die in hoge dichtheden in steden woonden en de huishoudens met lagere inkomens die door een tekort aan betaalbare woningen in de kwalitatief slechte en dure private huursector terecht kwamen. Winnaars waren degenen met een belang in de vastgoedmarkt en de brede groep van (met name rurale) woningeigenaren die had geprofiteerd van de sterke woningprijsstijgingen.

Volgens Evans[23] heeft het tot in de jaren negentig geduurd voordat het gelijk van Hall werd aanvaard. In het Verenigd Koninkrijk werd in dit kader verwezen naar het Grigson-Evans Debate. Grigson stelde dat via het planningsysteem voldoende bouwgronden beschikbaar kwamen. De (aanhoudend) hoge woningprijzen werden volgens hem veroorzaakt door de hoge woningvraag en niet door een eventueel tekort aan nieuwbouw; nieuwbouw was immers slechts een fractie van het totale aanbod. Evans stelde daartegenover dat 'planologisch reserveren' niet hetzelfde was als de feitelijke beschikbaarheid van bouwgronden. De beperking van bouwgronden voor nieuw aanbod werkte volgens hem door in hogere woningprijzen in de gehele voorraad en uiteindelijk ook in een lagere welvaart. Hij wees op de gesegmenteerde woningmarkt, waarin markteffecten in het ene gebied niet automatisch werden geabsorbeerd in het andere. Planners schoten niet alleen tekort in de kwantitatieve afstemming van grondaanbod op woningvraag, maar verdiepten zich bovendien onvoldoende in de aard en de kenmerken van die woningvraag.

Barlow[24] relateerde - evenals Hall e.a. - de problemen van de woningmarkt aan het structurele gebrek aan controle over de markt voor bouwgronden. Hij vergeleek de planningsystemen van het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Frankrijk en bekeek de effecten ervan in enkele snel groeiende en economisch redelijk vergelijkbare regio's in deze drie landen. De landen verschilden onder meer in de continuïteit van bouwgrondaanbod. De Zweedse regio bleek in de jaren '80 het best in staat om forse aantallen betaalbare woningen te blijven bouwen. De overheid zorgde voor voldoende bouwgrond (door public land banking) ten behoeve van woningen die met laagrentende staatsleningen werden gebouwd. Er was een lage grondprijsinflatie, maar ook een laag aandeel koopwoningen. In de twee bestudeerde Franse regio's was het aandeel betaalbare woningen afgenomen als gevolg van grote druk

22 Hall e.a. (1973).
23 Evans (2004).
24 Barlow (1993).

op de woningmarkten en oplopende grondprijzen; er bleef nog wel een behoorlijke productie in stand. In de Britse regio was de grondprijsinflatie het hoogst en daalde de sociale woningproductie naar marginale aantallen. Verschillende planningsystemen leidden in de jaren tachtig tot verschillende grondmarktuitkomsten in deze drie landen, ondanks vergelijkbare regionale trends in arbeidsmarkten en woningvraag. De strategieën van grondeigenaren en ontwikkelaars werden beinvloed door het planningsysteem. Belangrijke verschillen waren volgens Barlow vooral de mate waarin speculatief gedrag werd gedempt. Grondbeleid van de overheid, gericht op continuïteit in bouwgronden, kon daarin een belangrijke bijdrage leveren.

Effecten van overheidsbemoeienis met de grondmarkt werden door Needham en Verhage[25] geanalyseerd in een vergelijking tussen Israël en Nederland. Beide dichtbevolkte landen kenden een uitgebreid planningsysteem en vergelijkbaar instrumentarium. In Nederland was echter sprake van lagere grondkosten en bescheidener ontwikkelwinsten dan in Israël. Om dergelijke verschillen te kunnen begrijpen, moest de neoklassieke grondkostentheorie van Ricardo volgens de auteurs worden aangevuld met een 'stock adjustment'-model voor de grondmarkt. Ze beschreven vijf soorten grondontwikkelingsprocessen en zagen de eigendom van de grond in dit proces als een belangrijke onderscheidende variabele:

Figuur 2.3: Grondontwikkelingsprocessen

Eigendom van de grond	**Grondontwikkeling door**	**Ontvanger ontwikkelwinst**
1 tijdelijke eigenaar	1. Gemeente	Gemeente Oorspronkelijke grondeigenaar
	2. Publiek-privaat orgaan	PPS + Oorspronkelijke grondeigenaar
	3. Private ontwikkelaar	Private ontwikkelaar + Oorspronkelijke grondeigenaar
verschillende grondeigenaren	4. Zonder gebruik van overheidsmacht	Oorspronkelijke grondeigenaar
	5. Met gebruik van overheidsmacht	Oorspronkelijke grondeigenaar

In Nederland was procestype 1 dominant. Lokale overheden verwierven agrarische gronden op voorraad ten behoeve van de continuïteit in bouwproductie. Dat heeft geruime tijd bijgedragen aan redelijke grond- en woningprijzen. Israël kende vooral procestype 5, met de dominantie van private ontwikkelaars. Israël had te maken met discontinuïteit in het proces van voorraadaanpassing en prijsopdrijving. Tegelijkertijd zorgden in Israël ook regionale conflicten en onregelmatige immigratiestromen voor een onrustige woningmarkt.

25 Needham & Verhage (1998).

Son onderzocht de schaarsteproblematiek op stedelijke grondmarkten in Zuid-Korea[26]. De snelle industrialisatie en stedelijke groei tussen 1970 en 1990 veroorzaakten een sterke grondprijsstijging (gemiddeld factor 18,8 in Zuid-Korea; factor 36,2 in Seoul). Er werden veel private grondaankopen gedaan en er was een sterke concentratie van grondeigendom ontstaan:10% van de eigenaren bezat driekwart van de private gronden. Daarnaast waren er enkele (grondontwikkelings-)corporaties die echter minder dan 5% van de grondeigendom hadden. Met enige regelmaat ontstond maatschappelijke onrust vanwege de tekortschietende woningproductie en de hoge woningprijzen. De overheid nam keer op keer ingrijpende maatregelen om de verhitte grondmarkt af te koelen. Er was een pakket aan (overwegend fiscale) maatregelen dat de belangstelling voor grondaankopen moest verminderen. Daarnaast waren er maatregelen om te zorgen voor voldoende bouwgrond. De Korea Land Development Corporation en de Korea Housing Association kregen in de jaren '80 de opdracht om in 10 jaar tijd 300.000 woningen te bouwen voor 1,2 mln. mensen in 5 new towns. Ook werd de registratie van grondbezit en transacties verbeterd, evenals de waardebepaling van grond als grondslag voor fiscale heffingen.

Het waren volgens Son echter steeds maatregelen die gericht waren op de symptomen en de onderliggende problematiek niet aanpakten. Een brede analyse en een langetermijnvisie ontbraken. De kortetermijnmaatregelen van de overheid gingen uit van marktfalen op de grondmarkt. De essentie van het probleem was volgens Son echter de kunstmatige schaarste van grond voor stedelijke ontwikkeling. In zijn beleving reflecteerden de hoge grondprijzen de grote schaarste aan stedelijke bouwgronden in een overigens goed functionerende grondmarkt met een scherp en adequaat prijssignaal. Son zag de oplossing in het systeem van land use planning dat een grotere aanbodontwikkeling van grond voor stedelijke functies mogelijk zou moeten maken.

2.2.4 Schaarste en vergunningverlening

In de samenhang van planologische beleidsvoering en schaarste-effecten is een tweede lijn zichtbaar: die van het proces van vergunningverlening. De woningprijzen in het Verenigd Koninkrijk waren sinds de jaren '60 verveertigvoudigd en geen enkele regio in het land haalde de formele betaalbaarheidsnorm[27]. In 2012 was de door Hall (jaren '70) en Evans (jaren '90) genoemde woningschaarste nog steeds actueel. Niemietz[28] stelde vast dat er … '*an overwhelming empirical evidence (is) that planning restrictions have a substantial impact on housing costs'*. Hij wees op de grote weerstand tegen bebouwing, met name op het Britse platteland, die Nimby-gedrag (Not In My BackYard) veroorzaakte en vergunningver-

---

26 Son (1994).

27 Median Multiple: mediane woningprijs/mediane bruto inkomen. Deze is in 2010 vastgesteld op 3. Een huishouden moet een woning kunnen kopen op basis van 3 x het bruto jaarinkomen.

28 Niemietz (2012).

lening bemoeilijkte. Bramley[29] had in zijn onderzoek naar aanbodelasticiteit begin jaren '90 al gewezen op de 'implementation gap'. Ook het gecentraliseerde fiscale systeem was daarin van belang: omdat er geen enkele fiscale autonomie voor gemeenten bestond, hadden ze veel te verliezen bij uitbreiding van de bebouwing en niets 'winnen'.

Ball[30] bracht de procesvertragingen in beeld die samenhingen met de lokale autonomie in het Britse systeem van vergunningverlening. Hij analyseerde een steekproef van 180 woningbouwlocaties waarvoor in 2006 een vergunning was afgegeven. Het ging uitsluitend om de succesvolle aanvragen; de afwijzingen werden door hem niet bekeken. De lengte van een proces van vergunningverlening was normatief 13 weken. De feitelijke proceduretijd voor de succesvolle aanvragen kwam echter uit op 84 weken, met een standaarddeviatie van 72 weken. Na aftrek van de reactietijd van de aanvrager resulteerde een netto proceduretijd voor de vergunningverlener van 58 weken met een standaarddeviatie van 44 weken. De meest significante verklarende variabele voor de duur van het proces bleken de lokale autoriteiten zelf te zijn; in geringere mate speelden de projectomvang en kenmerken van de ontwikkelaar een rol.

De bereidheid tot vergunningverlening kan worden beïnvloed door de economische conjunctuur. Onderzoek van Cho e.a.[31] liet dergelijke effecten zien voor Fort Knox (Verenigde Staten). Tijdens een periode van hoogconjunctuur (2004-2006) had een (dure) kavel binnen de stedelijke groeibegrenzing een bijna 70% hogere ontwikkelkans dan een (goedkope) kavel buiten de die stedelijke groeigrens. Tijdens een recessie (2007-2009) hadden alle kavels een lagere ontwikkelkans, maar buiten de stedelijke groeigrens was de ontwikkelkans ruim 60% hoger dan daarbinnen. Kavels in een agrarische zonering hadden tijdens een recessie een hogere ontwikkelkans dan in betere economische tijden.

Eenzelfde conjunctureel effect kwam naar voren uit een onderzoek naar vergunningverlening in Hongkong. Hongkong werkte met bindende zoningplannen. Alle vergunningaanvragen werden echter in een separaat besluitvormingsproces nog eens door lokale autoriteiten beoordeeld. Tang, Choy en Wat[32] wilden weten of de aanvragers enige zekerheid konden ontlenen aan de formele besluitvormingscriteria. Zij analyseerden alle honderdenvier vergunningaanvragen voor herontwikkeling van kantoorvastgoed in de periode 1988-1997 in Hongkong. De helft van alle aanvragen leidde tot vergunningverlening en de andere helft werd afgewezen. Er werd een redelijk consistente set van criteria gehanteerd in de beoordeling van ingediende plannen: zeven factoren verklaarden 75% van de beslissingen. Dat gaf de indruk van een redelijke mate van zekerheid voor de indieners. De beoordeling zelf was echter een 'black box' en de formele afwijzingsgronden waren veelal

29 Bramley (1993).
30 Ball (2011).
31 Cho e.a. (2015).
32 Tang, Choy & Wat (2000).

misleidend. De besluitvorming bleek geen autonoom proces te zijn, maar werd beïnvloed door de feitelijke marktomstandigheden. In economisch slechtere perioden werden relatief meer aanvragen gehonoreerd.

2.2.5 Schaarste en belangenstrijd

Een derde lijn van schaarsteproblemen komt naar voren uit de tegenstellingen tussen gevestigde belangen en de belangen van potentiële nieuwe vestigers. Anders dan in beide voorgaande lijnen (resp. bouwgronden en vergunningverlening) lijkt schaarste hier een min of meer beoogd effect te zijn van de inzet van planologische instrumentarium. Glaeser & Ward[33] onderzochten voor de Greater Boston Area waarom woningprijzen al ruim vijfentwintig jaar stegen. Een groot aantal gemeenten in dit gebied combineerde hoge woningprijzen met lage bebouwingsdichtheden en een lage woningproductie. In geen van deze gemeenten was sprake van een feitelijk tekort aan bouwgronden. Met behulp van regressieanalyses onderzochten Glaeser & Ward de effecten van diverse planologische maatregelen in de periode 1980-2002. Een veelgebruikte maatregel was 'zoning'; daarmee werden bestemmingen en kavelvoorschriften vastgelegd. Het ging onder meer over minimale kavelgrootte (minimum lot size) en een verbod op kavelsplitsing. De voorschriften bleken de nieuwbouwproductie negatief te beïnvloeden. De belangen van bestaande inwoners werden beschermd door de normstellingen voor kaveloppervlakten.

Onder meer Hilber en Robert-Nicoud[34] deden nader onderzoek naar dergelijke mechanismen. Ze veronderstelden dat eigenaren van reeds ontwikkelde gronden voorstander zouden zijn van regulering omdat het de waarde van hun bezit zou verhogen. Eigenaren van nog niet ontwikkelde gronden waren tegen, omdat regulering voor hen extra kosten veroorzaakte. De mate van regulering zou de uitkomst zijn van een lobby van deze voor- en tegenstanders. De veronderstelling was verder dat huishoudens die een woonplek zochten gemeenten tegen elkaar afwogen op basis van de kwaliteit van voorzieningen en de kosten van wonen. Hilber en Robert-Nicoud wilden aantonen dat een toenemende mate van stedelijke ontwikkeling leidde tot een sterkere regulering van grondgebruik. Ze gebruikten de data van de 93 grootste Metropolitan Statistical Areas van de Verenigde Staten. De resultaten lieten een sterke correlatie zien tussen de mate van verstedelijking en de mate van planologische regulering. Ze gaven onderbouwing aan de hypothese dat in aantrekkelijke en sterk ontwikkelde stedelijke gebieden sprake was van relatief uitgebreide regulering van het grondgebruik. Die kon zelfs 'bovenmatig' zijn volgens de auteurs en de welvaartseconomische argumentatie overstijgen.

Stedelijke groei brengt in het algemeen economische voordelen voor de gehele stad, in de vorm van extra werkgelegenheid, meer infrastructuur en voorzieningen. De nadelen van stedelijke groei komen vaak terecht bij een deel van de be-

33 Glaeser & Ward (2009).
34 Hilber & Robert-Nicoud (2013).

woners. Cinyabuguma en McConnell[35] stelden vast dat de invloed van bewoners in bestaande buurten bijdroeg aan stedelijke expansie, ten koste van compactere bebouwing. Daarvoor gebruikten ze twee stedelijke groeimodellen. In het eerste groeimodel werd een fysieke begrenzing van de stedelijke bebouwing verondersteld (bijvoorbeeld in de vorm van een green belt). Bevolkingsgroei moest worden opgevangen door nieuwbouw in bestaande buurten of wijken. De mate van bewonersacceptatie bepaalde in dit model de omvang van de nieuwbouw en de groei van de stad als geheel. In het tweede model werd een variabele stedelijke begrenzing verondersteld; bevolkingsgroei kon dus ook tot nieuwe woonwijken aan de rand van de stad leiden. De mate van bewonersacceptatie zou in dit model kunne leiden tot een verdeling van nieuwbouw over bestaande buurten (verdichting) en perifere locaties.

In beide modellen werd de economische optimalisering van kosten en baten op de schaal van de stad (de 'planners'-uitkomst) geplaatst naast de individuele economische optimalisering (de 'buurt'-uitkomst). Vervolgens werd onderzocht hoe de acceptatie van nieuwbouw in bestaande buurten kon worden beïnvloed. Subsidies en fiscale voordelen op buurtniveau bleken het meest effectief. Meer algemeen werkende 'impact fees' die veelal worden gebruikt voor stedelijke voorzieningen hadden nauwelijks effect op de individuele bewonersacceptatie.

In het eerdere onderzoek van Niemietz werd het sterk gecentraliseerde fiscale systeem in het Verenigd Koninkrijk genoemd: omdat er geen fiscale autonomie voor gemeenten bestond, hadden gemeenten niets te 'winnen' bij nieuwbouwwijken. Ook Wassmer[36] liet zien dat financiële prikkels de nieuwbouw - van decentrale winkelontwikkeling - kunnen stimuleren. Wassmer onderzocht het effect van financiële prikkels in planologisch gereguleerde gebieden. Hij bekeek hoe fiscalisering van het grondgebruik het ontstaan van nieuwe winkelgebieden beïnvloedde. Zijn onderzoeksgebied betrof alle counties in 54 Metropolitan Areas in het westen van de Verenigde Staten. Het regressiemodel bevatte de gebruikelijke variabelen die de omvang van het winkelareaal bepalen (bevolkingsomvang, bevolkingssamenstelling, inkomen). Het werd aangevuld met vormen van ruimtelijke regulering en fiscale grondgebruiksmaatregelen. De uitkomsten lieten zien dat de grondgebruiksbelasting de nieuwbouwontwikkeling beïnvloedde: naarmate de county sterker afhankelijk was van fiscale inkomsten, was een relatief groter metrage aan decentrale detailhandelsvestigingen ontstaan.

2.2.6 Effecten van schaarste op businessmodellen van vastgoedondernemers

Ball[37] stelde vast dat de schaarste aan bouwgronden niet alleen prijseffecten voor consumenten veroorzaakte, maar ook het ondernemingsmodel van vastgoedbedrijven beïnvloedde. Vastgoedontwikkelaars zijn te onderscheiden in locatieont-

35 Cinyabuguma & McConnell (2013).
36 Wassmer (2002).
37 Ball (2006).

wikkelaars, opstalontwikkelaars en ondernemingen die beide combineren. In een aantal landen zijn locatieontwikkeling en opstalontwikkeling gescheiden processen. Dit is een vorm van risicodeling die minder kapitaal per onderneming vereist en de voordelen van specialisatie biedt. Waar het grondaanbod beperkt is, is bezit van grond van strategisch belang voor de bedrijfscontinuïteit. Dan werden volgens Ball locatieontwikkeling en opstalontwikkeling vaker gecombineerd. Deze ontwikkeling was zichtbaar in het Verenigd Koninkrijk.

Ball constateerde een sterke concentratiebeweging. In 1978 waren er 27 volumebouwers (> 500 woningen per jaar) met een gezamenlijk aandeel van 33% in de productie van marktwoningen (50.000 woningen). In 2003 waren dat er 36 met een gezamenlijk marktaandeel van 61% (95.000 woningen). Ball legde de relatie met de marktentree van de woningmarkt. In theorie is de entree voor nieuwkomers in de woningmarkt eenvoudig. In de praktijk bleek die in het Verenigd Koninkrijk bijzonder lastig. Twee zaken speelden daarin een rol:

- het pijplijneffect: het kapitaal dat nodig was en de tijd die het kostte om bouwgrond te vinden en tot bouwen te komen;
- de barrière van het land use plan. Gemeenten stelden land availability plans op in overleg met private partijen. Dat resulteerde in een lobbyproces van gevestigde belangen om de eigen kavels een bouwstatus te geven ten koste van die van anderen. In deze lobby had de nieuwkomer geen macht.

Ball wees erop dat aanbodconcentraties risico's in zich hebben van marktmacht, in de vorm van een monopolie of oligopolie. Dat kon leiden tot hogere winsten; het kon ook (minder zichtbare) vormen van strategisch gedrag met zich meebrengen. Ball benoemde onder meer de renderende optie van 'wachten' als woningprijzen stijgen (de kavel wordt meer waard) en de lage prikkel tot innovatie in de bouwsector.

Adams, Leishman en Watkins[38] verdiepten zich in de relevantie van netwerken voor het succes van commerciële woningontwikkelaars op de grondmarkt. Netwerken werden gedefinieerd als een uitgebreide groep van mensen met vergelijkbare belangen en zorgen die in een informele context contact onderhouden. De bevindingen gaven aan dat ontwikkelaars wantrouwig stonden tegenover een open marktconcurrentie om grond. Aanbodtekorten versterkten de inefficiëntie in de markt en maakten de marktprijzen voor hen onvoorspelbaar. Netwerken boden hen toegang tot bouwgrond voordat die op de markt kwam. De grond werd dan wellicht niet tegen de laagste prijs ingekocht, maar de onderhandse verwerving voorkwam de onvoorspelbare open biedingsprocessen. De netwerken bleken te ontstaan vanuit de carrièrepaden van individuele medewerkers. Contacten met intermediairs waren belangrijker dan contacten met agrarische grondeigenaren. Planners stonden op grote afstand van dergelijke netwerken. Ze waren belangrijke

38 Adams, Leishman & Watkins (2012).

partners in het proces van woningontwikkeling, maar werden vanwege een andere cultuur als bedreigend ervaren voor het ontwikkelsucces. Netwerken bestonden op basis van onderling vertrouwen en individuele reputaties; de breedte van het netwerk bleek relevanter dan de 'diepte'.

Mayer en Somerville[39] analyseerden hoe ontwikkelaars anticipeerden op de onzekerheden rondom vergunningverlening, die de feitelijke beschikbaarheid van bouwgronden bepaalde. Naarmate lokale besluitvorming autonomer was, waren tijdsbeslag en uitkomst van de vergunningaanvraag onzekerder. Het ontwikkelproces in grote delen van de Verenigde Staten kende twee momenten van vergunningverlening: één voor locatieontwikkeling (zoning subdivision approval) en één voor het bouwen (building permit). Als relatief veel procesvertragingen werden verwacht, werd een private voorraad ontwikkelde kavels aangelegd, voorzien van een ontwikkelvergunning. Een vraagtoename kon dan op relatief korte termijn worden opgevangen; er hoefde alleen nog maar een bouwvergunning te worden verkregen. Deze studie bevestigde onder meer het belang van voorraadvorming als de beschikbaarheid van bouwgronden onzeker was en liet bovendien zien dat aanbodelasticiteit er op korte termijn anders uit kan zien dan op de iets langere termijn.

2.3 Verbindingen van planologische beleidsvoering en vastgoedmarkten

2.3.1 Welvaartseffecten van planologische beleidsvoering

De welvaartseconomie verbindt planologische overheidsinterventies aan vormen van marktfalen. In meerdere onderzoeken is de welvaartswinst van planologische interventies bekeken. De integrale afweging van baten en lasten bleek lastig gemaakt te kunnen worden en liet regelmatig een negatief maatschappelijk rendement zien. In het Verenigd Koninkrijk heeft met name Cheshire meerdere onderzoeken uitgevoerd naar de maatschappelijke baten van planologische beleidsvoering. Samen met Sheppard[40] probeerde hij tot een integrale kosten-batenanalyse te komen. Het onderzoeksgebied betrof de stad Reading, die bekend stond om uitgebreide planologische beleidsvoering. De kosten die ze onderzochten waren de (door planologische maatregelen) hogere grond- en woningprijzen. De baten vloeiden voort uit een drietal vormen van planologische beleidsvoering:

- scheiding van industrieel grondgebruik en woonbestemmingen;
- beschikbaarheid van toegankelijke open ruimte;
- beschikbaarheid van (niet toegankelijke) open ruimte met een aantrekkelijke zichtwaarde.

39 Mayer & Somerville (2000).
40 Cheshire & Sheppard (2002).

Data hadden betrekking op huishoudenskenmerken en op kavel- en woningtransacties in één jaar, namelijk 1984. Cheshire en Sheppard construeerden onder meer de prijseffecten van planologische maatregelen en de 'nutsniveaus' (gemeten als voorkeuren) van genoemde voorzieningen. Daarbij keken ze naar de gevolgen voor een gemiddeld huishouden en voor verschillende categorieën van huishoudens om een beeld te krijgen van verdelingseffecten. Scheiding van wonen en industrieel grondgebruik leverde baten op. Toegankelijke open ruimten hadden significante baten en reduceerden bovendien de ongelijkheid tussen huishoudens. Niet toegankelijke open ruimten vergrootten daarentegen de ongelijkheid tussen huishoudens. De baten wogen echter per saldo niet op tegen de kosten. De berekeningen kwamen uit op een negatief netto welvaartseffect van 3,9% van het gemiddelde huishoudinkomen.

Cheshire en Sheppard realiseerden zich de beperkingen van hun onderzoek (één stad, één jaar en alleen de eigenaar-bewoners) en de complexiteit ervan. Hun aanpak bevatte een groot aantal stappen en noodzaakte tot een veelheid aan aannames. Desondanks meenden ze dat de uitkomsten voor de stad Reading representatief zouden kunnen zijn voor veel andere steden in Zuidoost-Engeland. De negatieve uitkomsten zouden volgens hen kunnen verbeteren als schaarste zou worden bestreden en meer woningbouwontwikkeling zou worden toegestaan.

Cheshire voerde meerdere onderzoeken uit naar de onderbouwing van planologische beleidsvoering. In 2009 publiceerde hij over het streven naar sociaal-economisch gemengde buurten[41]. Dit streven dateert uit de late 19e eeuw en de Garden City Movement. Het is nog steeds diep geworteld in het planologisch en volkshuisvestingsbeleid van veel landen en wordt gepropageerd door de OECD. Cheshire stelde dat de beleidsanalyse niet deugde. Sociale segregatie was geen oorzaak, maar een reflectie van economische ongelijkheid. Beleid kon beter gericht zijn op het bestrijden van inkomensongelijkheid dan op sociaal-economisch gemengde buurten. Literatuuronderzoek deed vermoeden dat armere huishoudens weinig netto voordelen (baten) hadden van de netwerken en voorzieningen in betere buurten. Geografisch geconcentreerde programma's hadden vaak slechte resultaten omdat de mensen die erop vooruit gingen verhuisden en steeds nieuwe probleemgroepen de buurt bevolkten. Dergelijk beleid bracht echter wel hoge kosten (lasten) met zich mee, in de vorm van directe overheidssubsidies maar ook van private bijdragen aan sociale woningbouw (veelal door afdrachten of afromingsmechanismen in marktgerichte vastgoedprojecten.

In 2013 publiceerde Cheshire[42] een review van welvaartseconomische onderzoeken. Hij liep daarin systematisch een aantal welvaartseconomische argumenten voor planologische interventies na en bekeek op basis van empirische bevindingen de gerapporteerde (prijs)effecten daarvan. Deze bevindingen bevestigden de nega-

41 Cheshire (2009).
42 Cheshire (2013).

tieve prijseffecten voor wonen van geluid of stank en de positieve prijseffecten van open ruimten en groen. Hij haalde ook diverse studies aan die de negatieve marktefecten van planologische beleidsvoering bevestigden, zoals schaarste, hogere vastgoedprijzen en een lage prijselasticiteit van het aanbod. Studies die de schaalvoordelen en -nadelen van stedelijke omvang onderzochten, deden vermoeden dat er geen optimale stadsomvang bestond. In veel landen was het planologisch beleid gericht op beperkingen van stedelijke groei. Cheshire concludeerde dat geen algemene onderbouwing te geven was aan stedelijke groeibeperking.

Kim[43] onderzocht op basis van een brede literatuurverkenning de doorwerking van planologische beleidsvoering in de regionale economie. Hij wilde vaststellen in welke mate stimulansen (baten) dan wel barrières en belemmeringen (lasten) ontstonden. De verkenning was gericht op oorzakelijke verbanden tussen planologische beleidsvoering en de vier onderstaande thema's:

- ruimtelijke ontwikkelpatronen;
- efficiëntieverbetering in de grondmarkt;
- aanbod- en prijseffecten in de vastgoedmarkt
- arbeidsmarkteffecten.

Het resultaat was een complexe verzameling van verbanden tussen grondgebruiksregulering en regionale economische effecten, met ten dele tegenstrijdige bevindingen. De feitelijke economische effecten voor een specifieke regio leken sterk contextafhankelijk te zijn. Kim concludeerde dat dezelfde beleidsvoering en hetzelfde instrumentarium gebruikt werden in fundamenteel verschillende situaties. Er waren betere analyses en regionaal maatwerk nodig.

In een groot aantal onderzoeken zijn de waarde-effecten van open ruimten in beeld gebracht. Onder meer Herath, Choumart en Maier[44] keken naar de waarde-effecten van de Green Belt die sinds 1985 rondom Wenen ligt. Ze constateerden dat een 1% afstandstoename tot de Green Belt een negatief woningprijseffect had van 0,13%-0,26%. Op de schaal van Wenen werkten echter twee belangrijke ruimtelijke krachten die de woningprijs beïnvloedden: de nabijheid van het centrum had eveneens een positief prijseffect.

Fan, Hansz en Yang[45] analyseerden de prijseffecten van vijf verschillende soorten open ruimten in de Fresno Clovis Metropolitan Area. Verschillende ruimtetypes bleken verschillende prijseffecten te hebben; de Marginal Willingness To Pay van bewoners varieerde van $37 per extra meter nabijheid voor een buurtpark tot $4 voor een seizoenspark. Daarbij hebben de onderzoekers ook een cyclisch effect

43 Kim (2011).
44 Herath, Choumert & Maier (2015).
45 Fan, Hansz & Yang (2016).

van de nabijheidswaarden vastgesteld; die waren het hoogst in een hoogconjunctuur en konden meer dan 20% dalen in een laagconjunctuur.

In Nederland heeft onder meer Rouwendal diverse onderzoeken gepubliceerd over de maatschappelijke baten van planologische beleidsvoering. Met Van der Straaten[46] stelde hij dat in het dichtbevolkte Nederland een beperkend ruimtelijk beleid noodzakelijk werd geacht om de vele en vaak strijdige ruimteclaims af te wegen. Kosten-batenanalyses konden bijdragen aan inzicht in de effecten van dit beleid, maar het berekenen van maatschappelijke baten was lastig. Rouwendal en Van der Straaten stelden daarom het eenvoudiger Kaldor-Hicks-criterium voor: een project was maatschappelijk voordelig als degenen die erop vooruit gingen in staat waren om de benadeelden te compenseren. Deze analyse dwong om de breedte van de argumentatie te beschouwen.

Als voorbeeld beschreven zij het beleid van gebundelde deconcentratie dat mede als doel had om het Groene Hart open te houden. Dat was tot op zekere hoogte succesvol geweest, maar er stonden relatief hoge maatschappelijke kosten tegenover: een suboptimale invulling van de woningvraag, hoge woonwerkkosten en extra kosten voor de uitbreiding van het wegennet. De sterke focus op sommige doelstellingen had coördinatiefouten veroorzaakt. Tegenstrijdigheden in woningbeleid en ruimtelijk beleid hadden midden jaren ’90 tot een dalende woningproductie geleid bij een stijgende woningvraag. Een ander voorbeeld betrof een theoretisch model om de waarde van open ruimten te bepalen in relatie tot bebouwingsmogelijkheden. Het was gebaseerd op de veronderstelling dat de hoeveelheid open ruimte in een stad precies genoeg is als een eenheid open ruimte dezelfde waarde heeft als een eenheid woningbouwgrond. De waardebepaling werd uitgevoerd voor Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Rouwendal en Van der Straaten concludeerden dat Amsterdam te veel open ruimte had, Den Haag te weinig en Rotterdam precies genoeg.

Met Vermeulen publiceerde Rouwendal[47] een maat voor de waarde van open ruimten voor de stadsbewoner die tevens te maken heeft met kosten van planologische beleidsvoering. Ze gingen uit van een concentrisch stadsmodel en berekenden wat de stedelijke inwoner bereid was te betalen voor het recreatieve gebruik van open ruimten. De resultaten van hun analyse lieten zien dat aan de recreatieve activiteiten van Amsterdammers in de open ruimte een waarde kon worden toegekend van € 8,70 tot € 10,90 per m^2. De onderzoekers stelden vast dat een dergelijke waarde van open ruimten in geen enkele verhouding stond tot de Regulatory Tax die € 254,-/m^2 woningbouwgrond bedroeg.

46 Rouwendal & Van der Straaten (2007).
47 Vermeulen & Rouwendal (2014).

Koster en Rouwendal[48] onderzochten de waardering van woningeigenaren voor stedelijke functiemenging. Ze gebruikten datareeksen van de regio Rotterdam. Hun conclusies lieten zien dat een meer gediversifieerde omgeving een positieve correlatie had met woningprijzen. De aanwezigheid van zakelijke dienstverlening, winkels en leisurevoorzieningen had een gunstig effect op woningprijzen; prijsverschillen ten opzichte van een monofunctionele woonomgeving konden oplopen tot 6%. De waardering varieerde naar huishoudenstype en liet een positiever effect zien voor appartementen dan voor eengezinswoningen. De onderzoekers benoemden echter als tegeneffect dat hoge woondichtheden in de Nederlandse context niet werden gewaardeerd. Optimale stedelijke invullingen vereisten nauwkeurige afwegingen van functiemenging en dichtheden.

Pivo en Fisher[49] onderzochten de waarde van functiemenging op basis van de 'walkability' van locaties; de mogelijkheid om van woon- of werkplek naar diverse soorten van voorzieningen te lopen. Hun veronderstelling was dat compacte steden met functiemenging het loopgedrag stimuleerden en dat de beloopbaarheid van verschillende functionele bestemmingen zou worden gewaardeerd. Dat zou dan een positief effect hebben op vastgoedwaarden. Pivo en Fisher analyseerden 4.200 vastgoedobjecten op willekeurige locaties in de Verenigde Staten in de periode 2001-2008. Het ging om kantoren, appartementen, winkels en industrieel vastgoed. Van al deze objecten werd op basis van adresgegevens de zogenoemde Walk Score bepaald. Bij de Walk Score werden punten toegekend tussen 0 en 100 op basis van de afstand van het adres naar vijf categorieën van voorzieningen: onderwijs, winkels, restaurants, recreatie en vermaak. Pivo en Fisher constateerden dat 1% verbetering van de Walk Score een waarde-effect van 1 tot 9% had op de diverse categorieën vastgoed, met uitzondering van industrieel vastgoed. Daar werd geen waarde-effect van walkability voor vastgesteld. De Walk Score was een vrij grove maat op basis van geografische afstand (niet de routeafstand) en hield geen rekening met de omvang en kwaliteit van de voorzieningen.

2.3.2 Kenmerken van planningstelsels

In meerdere onderzoeken is gekeken naar belemmeringen of verschillen in marktfunctioneren en de kenmerken van planningstelsels. Daarbij zijn veelvuldig stelselvergelijkingen gemaakt tussen landen, regio's of steden. Austin, Guzman en Whitehead[50] vergeleken de planningsystemen in het Verenigd Koninkrijk, Australië en Nieuw-Zeeland. Deze landen hebben eenzelfde startpunt gekend in de vroege Britse wetgeving op het gebied van townplanning. De systemen zijn vervolgens van elkaar gaan verschillen. Nieuw-Zeeland had het meest formele planningsysteem met veel nadruk op de impact van stedelijke ontwikkeling op landschap en natuur. Australië kende een gemengd systeem met zowel bindende zoning als onderhandelingsruimte over projecten. Het Britse systeem had een top-

48 Koster & Rouwendal (2012).
49 Pivo & Fisher (2011).
50 Austin, Gurran & Whitehead (2014).

down kaderstelling van richtlijnen, maar een sterke lokale autonomie in de vergunningverlening. De invloed van de overheid was er dominanter dan in beide andere landen, waar een relatief sterke private sector bestond.

Van de drie landen had het Verenigd Koninkrijk per saldo de grootste productietekorten (schaarste), maar ook een relatief groter aandeel van betaalbare woningen (18%). Nieuw-Zeeland had een beperkt tekort en een zeer klein aandeel betaalbare woningen (4,5%). Australië zat qua woningtekort tussen beide landen in en had eveneens een klein aandeel betaalbare woningen (5%). De onderzoekers concludeerden dat de politieke wil om bepaalde doelstellingen te bereiken wellicht belangrijker was voor het resultaat dan de feitelijke beleidsvoering. Australië en Nieuw-Zeeland hadden een ambivalente overheidshouding met betrekking tot betaalbare woningbouw.

Figuur 2.4: Vergelijking demografie en woningmarkten Verenigd Koninkrijk (UK), Australië (Aus) en Nieuw-Zeeland (NZ)

	Omvang bevolking 2010 in mln.	**Aantal pers/hh 2010**	**Groei aantal hh/jaar 2008-2033**	**Gem groei woning-voorraad 2000-2010**	**Schatting productietekort in won/per jaar**
UK	53,1	2,4	232.000	0,7	110-130000
Aus	22,4	2,6	163.000	1,6	26.000
NZ	4,3	2,6	21.190	1,2	5.000

Het overheidscommitment met betrekking tot de realisatie van goedkope woningen kwam als belangrijke variabele naar voren uit een studie van Schuetz, Melzer en Been[51]. In de Verenigde Staten werden onder meer vormen van inclusionary zoning of incentive zoning (iz) gebruikt: de ontwikkelaar realiseerde op basis van de zoningverordening een - veelal procentueel vastgelegd -deel van het plan als betaalbare woningbouw. Iz-regulering is te beschouwen als een belasting op commerciële nieuwbouwontwikkeling, vergelijkbaar met maatregelen als ‘impact fees’ en ‘fair share housing requirements’. Schuetz, Meltzer & Been hebben de effecten onderzocht in twee regio’s met hoge woningprijzen en stringente planologische beleidsvoering. In beide regio’s gebruikte ongeveer de helft van de gemeenten vormen van iz-verordeningen.

In de regio San Francisco was dat al meerdere decennia het geval. Er werden overwegend verplichtende verordeningen gehanteerd, die vaak wel voorzien waren van een afkoopoptie. De onderzoekers constateerden dat het resultaat in al die jaren een mediane jaarproductie van (slechts) 15 woningen was geweest. In de regio Boston waren de meeste iz-verordeningen van veel recenter datum. Van de 99 iz-programma’s die in 2004 bestonden, had 22% daadwerkelijk tot de productie van betaalbare woningen geleid. De onderzoekers concludeerden dat iz-programma’s

51 Schuetz, Meltzer & Been (2011).

niet erg effectief waren. Zij vonden het met name opmerkelijk dat zo veel gemeenten dergelijke programma's vaststelden en ze vervolgens niet toepasten.

Buitelaar[52] hanteerde als uitgangspunt dat beslissingen over grondgebruik werden genomen door allerlei partijen; (overheids)coördinatie was nodig om conflicten en inefficiëntie te voorkomen. Deze coördinatie kreeg vorm in governancestructuren, in de institutionele kaders waarbinnen transacties plaatsvinden. Buitelaar operationaliseerde deze governancestructuren in het proces van grondontwikkeling door middel van 'user rights regimes'. Hij doelde daarmee op de formele regels die grondgebruik en transacties bepalen, regelen en beperken. Buitelaar benoemde vier stadia in het proces van grondontwikkeling waarin dergelijke user rights regimes aan de orde zijn: de overdracht van grond, het maken van ontwikkelplannen, het bereiken van overeenstemming en de vergunningafgifte. Vervolgens vergeleek hij drie woningontwikkelingen in situaties met verschillende planningsystemen (resp. Nijmegen Marialaan, Bristol Wapping Warf en Houston Montebello). Hij analyseerde hoe de vier stadia uitwerkten en welke transactiekosten eruit konden ontstaan. Relevante invloeden bleken te zijn

- de controlebehoefte van de overheid en de mate van gedetailleerdheid daarvan;
- de relatie tussen publieke en private partijen;
- de houding tegenover transactiekosten en de mate waarin partijen die konden betalen;
- de juridische stijl en de mate van flexibiliteit, zekerheid en verantwoordelijkheid.

Geconcludeerd zou kunnen worden dat (planning)systemen, maar ook attitudes en menselijk handelen relevant zijn voor de hoogte van transactiekosten.

2.4 De planningprofessie en vastgoedmarkten

Het Verenigd Koninkrijk was een van de eerste landen die kort na de Tweede Wereldoorlog een systematiek van grondgebruiksplanning ontwikkelde. Centrale elementen waren begrenzing van stedelijke groei (green belts), de ontwikkeling van new towns rond grote steden en bescherming van het platteland. Begin jaren '70 analyseerden Hall e.a.[53] het planningsysteem. Het was bedoeld als de weloverwogen beheersing en ruimtelijke geleiding van processen van verandering. In een gecentraliseerd en uniform planningsysteem moest de wijsheid en de onafhankelijkheid van professionals zorgen voor ruimtelijke uitkomsten die in het belang waren van de samenleving. De auteurs constateerden dat de markt niet onder controle was gekomen van een betere besluitvorming, maar daarentegen ernstig werd gehinderd in een adequaat functioneren. De auteurs legden een relatie met de historie van land use planning en de overwegend ideologische opvattingen die aanleiding gaven tot planologische overheidsinterventies:

52 Buitelaar (2007).
53 Hall e.a. (1973).

> 'The standard planning programme was based on a utopian vision taken from the planning movement, the vision of the garden city as the ideal community for modern man, which was made to appeal feasible by the postwar population forecasts. When these forecasts were proved false by events, that is the population continued to grow and with it pressure for urban expansion, the utopian vision of the earlier advocates of planning became an ideology of the contemporary bureaucratic functionaries in planning. It served to justify all the man-years of planning work in development control in the Green Belts and White Areas around cities, and production of all the town maps to plan the growth of towns in the countryside beyond'[54].

Ruim veertig jaar later pakte Jones[55] deze lijn op. Hij zag een 'waardegedreven' overheidsactiviteit met historische wortels in idealen en ideologieën. Planologische beleidsvoering was echter in essentie overheidsregulering van markten en maatschappelijk rechtvaardig geachte oplossingen moesten in de marktcontext worden gerealiseerd. Jones vroeg zich af in welke mate marktkrachten - omschreven als lange termijn ruimtelijk economische trends - planologische beleidsvoering zouden kunnen beperken of begrenzen. Planologische beleidsvoering kon 'met de markt mee bewegen' of 'tegen de markt ingaan'. Jones beschreef twee voorbeelden uit de planninghistorie van het Verenigd Koninkrijk. Het new towns programma kon destijds succesvol zijn vanwege het meebewegen met een dominante decentralisatiekracht. Het retailbeleid was echter niet succesvol, omdat het tegen de marktontwikkeling in beoogde om een fijnmazige, hiërarchische winkelstructuur vast te houden. Jones constateerde een vacuüm in het debat over planologische beleidsvoering: er was te weinig bekend over de relaties tussen beleidsvoering en marktkrachten. Er waren geen goede marktindicatoren beschikbaar en brede analyses van ruimtelijk-economische ontwikkelingen en grondmarkten ontbraken. Planningagenda's van de meeste landen bleven gericht op institutionele processen die het publieke belang dienden. Succesvolle planologische beleidsvoering zou zich beter kunnen verbinden met grondmarkten (letterlijk: 'to engage with land markets').

Volgens Adams en Tiesdell[56] liet de literatuur op overtuigende wijze de minder gewenste effecten van planologische beleidsvoering zien, zoals stijgende vastgoedprijzen, lage aanbodelasticiteiten en een grote volatiliteit. Bij dergelijke marktefffecten toonden planners twee soorten van reacties: ze voelden zich er niet verantwoordelijk voor of ze hadden er geen belangstelling voor. De effectiviteit van beleidsvoering was gebaat bij een beter begrip van private investeerders en betere onderhandelingsvaardigheden. De markt moest worden gezien als een 'social construct', een door de samenleving gevormd coördinatiemechanisme. Planners zouden zichzelf kunnen beschouwen als marktactoren die betrokken waren bij het vormgeven en hervormen van vastgoedmarkten. Via planologische beleidsvoering

54 Hall e.a. (1973), citaat p. 78.
55 Jones (2014).
56 Adams & Tiesdell (2010).

beïnvloedden ze immers direct het ontwikkelproces van het vastgoed en - indirect - de gebruikers- en investeerdersmarkten.

Het ongemak van de planningprofessie tegenover vastgoedmarkten werd geïllustreerd in het onderzoek van Campbell, Tart en Watkins[57]. In de naoorlogse periode was sprake van een paternalistische overheid en stedelijke planning werd gekenmerkt door ambities voor een betere wereld. Sinds 1990 waren economische krachten en vastgoedinvesteringen centraler komen te staan: stedelijke planning was gericht op ondernemerschap en concurrentiekracht. Campbell, Tart en Watkins gebruikten de casus van de Britse stad Exeter (120.000 inwoners) waar het liberale gemeentebestuur streefde naar een ondernemende stad met een sterkere concurrentiepositie. Onderdeel van de plannen was de herontwikkeling van het centrale winkelgebied. Een ontwikkelaar en een consultant hadden de uitbreidingslocatie geselecteerd en gingen uit van integrale sloop en nieuwbouw. De gemeentelijke planners hadden vanuit het belang van de stad voorkeur voor een alternatieve locatie en gedeeltelijke herontwikkeling. De businesscase van de ontwikkelaar had het echter gewonnen van de integrale planologische afweging.

Campbell, Tait en Watkins benoemden drie arena's van interactie tussen planners en marktactoren waarin kansen waren gemist:

1. Er was te gemakkelijk afstand gedaan van de grond ten behoeve van de ontwikkeling van winkels en publieke ruimte. Hier had veel steviger onderhandeld kunnen worden en er hadden voorwaarden geformuleerd kunnen worden.
2. Planners hadden onvoldoende kennis van de verschillende typen ontwikkelaars. Ze gingen te snel in zee met een grote ontwikkelaar die zich liet leiden door de uiteindelijke afnemer van het winkelgebied. Er was niet overwogen om met kleinere en plaatselijk bekende ontwikkelaars te werken.
3. Planners hadden nauwelijks vragen gesteld, maar waren meegegaan in de hen voorgelegde behoeften van de markt.

Ook McGuirk[58] constateerde het positieverlies van stedelijke planners in de neoliberale setting. Ze analyseerde de oorzaken daarvan op basis van interviews met planners en ontwikkelaars in Dublin. Lokale stedelijke planners kregen het verwijt dat ze een aantal problemen niet hadden kunnen oplossen. Daarom trokken centrale overheden meer macht naar zich toe en konden marktpartijen hun positie versterken. In dit krachtenveld was alle aandacht gericht op het aantrekken van kapitaal voor dat ene project of die ene locatie; investeerders gebruikten eventueel politici voor doorzettingsmacht in planningsprocessen. Lokale planners konden niet meer de integrale afwegingen maken en de stedelijke samenhang van fysieke, maatschappelijk en economische ontwikkelingen was verloren gegaan. McGuirk

57 Campbell, Tait & Watkins (2014).
58 McGuirk (1994).

zag een dergelijke spanning tussen centrale en lokale overheden en tussen planners en investeerders in geheel Europa, maar ook in de Verenigde Staten en Australië.

Jones[59] analyseerde het stedelijke herontwikkelingsbeleid zoals dat in het Verenigd Koninkrijk en in veel andere landen werd gevoerd. In herontwikkelingsgebieden werd veelvuldig ingezet op 'property led development', waarbij vastgoedontwikkeling de aanjager moest zijn voor economische ontwikkeling. De onderliggende veronderstelling bij stedelijke herontwikkelingen was veelal dat er bij de private sector onvoldoende vertrouwen bestond in het rendement van stedelijke herontwikkelingen. Overheden zagen hierin een vorm van marktfalen waardoor private investeringen uitbleven. Jones stelde de vraag of er sprake was van marktfalen - en dan kan het wegnemen van beperkingen zinvol kan zijn - of van een marktkloof. In die laatste situatie constateerden ontwikkelaars terecht dat er geen vastgoedontwikkeling mogelijk was. Jones beschreef de ontwikkeling van de London Docklands waar in 1981 de London Docklands Development Corporation (LDDC) werd opgericht, met een voorkeursrecht voor grondverwerving. De herstructurering ging 15 jaar lang erg moeizaam, totdat midden jaren '90 het hoofdkantoor van de Citybank zich er vestigde. Toen de LDDC stopte in 1998, was £ 1.86 miljard aan publieke middelen geïnvesteerd, tegenover £ 7.7 miljard aan private middelen. Er was toen 15,5 mln. square feet aan kantoorruimte gerealiseerd en er werkten 85.000 mensen. Als de overheid in het belang van de lokale economie vastgoedontwikkelingen wenste in een moeizaam gebied als de London Docklands, dan waren forse subsidies nodig om de marktkloof te overbruggen.

2.5 Relevantie van de literatuurbevindingen voor Nederland

Veel elementen uit de literatuurverkenning zijn herkenbaar in de Nederlandse ontwikkelingen van planologische beleidsvoering en vastgoedmarkten. Planologische regulering van woningbouwlocaties heeft in Nederland echter niet structureel geleid tot de schaarsteproblemen die dominant uit de literatuur naar voren kwamen. Tegen de achtergrond van de literatuurbevindingen lijken in ieder geval drie belangrijke verklaringen aan de orde te zijn:

- er werd in Nederland geen planologische begrenzing van stedelijke groeimogelijkheden geïntroduceerd;
- de traditie van actief gemeentelijke grondbeleid zorgde - in combinatie met nationale planologische beleidsvoering - voor de tijdige beschikbaarheid van bouwgronden voor woningnieuwbouw;
- de juridisch verankerde limitatief-imperatieve toetsing van bouwinitiatieven was - anders dan in de situatie van autonome lokale besluitvorming over vergunningaanvragen - geen beperkende en vertragende factor.

59 Jones (2013).

De Nederlandse traditie van actief grondbeleid is in de internationale context een bijzonderheid. Needham[60] beschouwde Nederland als een land van grondmanagers. De historie van collectief op het water gewonnen gronden had bijgedragen aan de acceptatie van de overheidsrol op de grondmarkt en aan de relativering van private eigendom. Buitelaar[61] plaatste de traditie van actief gemeentelijk grondbeleid in de naoorlogse situatie van grote herstel- en nieuwbouwopgaven. Er moesten in twintig jaar tijd meer dan een miljoen woningen worden gebouwd. Om die opgave te kunnen realiseren, is een coalitie ontstaan van rijksoverheid, gemeenten en woningcorporaties. In deze coalitie zorgden gemeenten door middel van actief grondbeleid voor voldoende bouwgronden tegen sociale woningbouwprijzen. Het actieve gemeentelijk grondbeleid was bovendien aantrekkelijk omdat het hielp in de sturing van ruimtelijke ontwikkelingen. Ook bood het goede mogelijkheden voor het gemeentelijk kostenverhaal, het publiek beschikbaar komen van bestemmingswinst en de realisatie van publieke voorzieningen.

In de jaren negentig hebben zich veranderingen voorgedaan die de dominante positie van gemeenten op de grondmarkt hebben beïnvloed. Buitelaar beschreef met name:

- de sterk gestegen grondprijzen en toegenomen concurrentie op de grondmarkt. De combinatie van een groeiende vraag naar koopwoningen en restrictief ruimtelijk locatiebeleid deed de residuele grondwaarden sterk toenemen;
- veranderende relaties tussen gemeenten en woningcorporaties. Als gevolg van de financiële verzelfstandiging van de sociale huursector waren gemeenten niet meer gehouden om bouwkavels tegen sociale grondprijzen aan te bieden;
- een verandering van (alleen) uitbreidingslocaties naar (ook) binnenstedelijke locaties. De doelstelling om ten minste 25% van de (woning)opgaven binnenstedelijk te realiseren was voor gemeenten minder aantrekkelijk vanwege gefragmenteerde eigendommen en hoge verwervings- en ontwikkelkosten;
- Europese richtlijnen rondom staatssteun en aanbestedingsverplichtingen waren niet goed te combineren met het tot dan toe gevoerde actieve grondbeleid.

Deze combinatie van veranderingen zette het actieve gemeentelijke grondbeleid voor woningbouwlocaties onder druk. Private investeerders hebben rond 1990 grondposities ingenomen omdat zij zich daarmee toegang tot toekomstige bouwproductie verwierven. Grondbezit werd bepalend voor de selectie van marktpartijen[62].

Eerder kwamen de bevindingen van Ball aan de orde die de moeizame toegang tot bouwgronden verbond aan veranderende businessmodellen, schaalvergroting en concentratie aan de aanbodkant van de woningmarkt. Buitelaar en Pouls[63] maak-

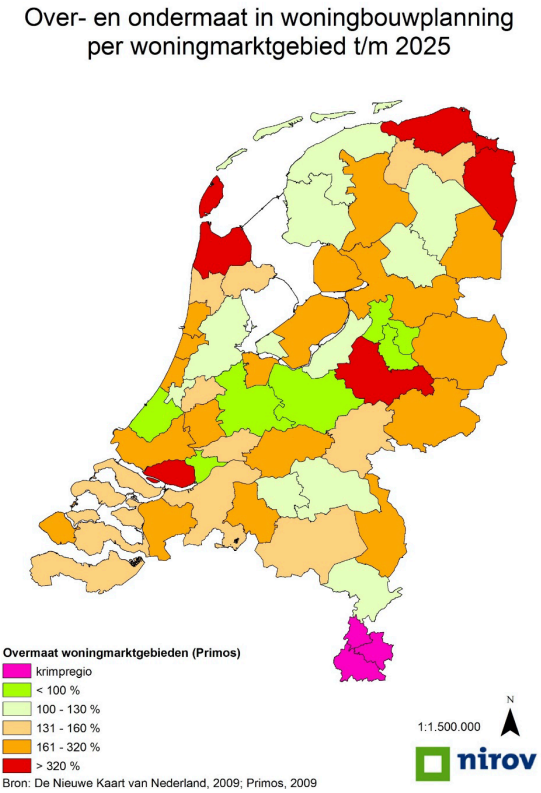
60 Needham (2014).
61 Buitelaar (2010).
62 Zie ook Needham e.a. (2000).
63 Buitelaar & Pouls (2009).

ten - naar analogie van Ball - het concentratieproces in de Nederlandse woningmarkt van na 1990 zichtbaar. Ze omschreven marktconcentratie als de situatie waarin een bedrijf of groep van samenwerkende bedrijven de prijs kan verhogen boven de evenwichtsprijs in de markt, zonder dat het lagere aantal verkopen de totale winst verlaagt. Ze gebruikten de Herfindahl-index als maat voor marktconcentratie. Deze index berekent de som van de kwadraten van alle marktaandelen van bedrijven in een bepaalde sector en leidt tot een getal tussen 0 (concurrentie) en 1 (concentratie). De AFM hanteert daarbij normstellingen van < 0,1 (nagenoeg geen marktconcentratie) en > 0,18 (geconcentreerde markt). Met behulp van deze normstellingen hebben Buitelaar en Pouls gekeken naar de aanvragers van bouwvergunningen voor woningbouw in het jaar 2006. De gegevens werden verkregen uit een enquête onder een steekproef van Nederlandse gemeenten. Ze berekenden een Herfindahl-index van 0,3092 voor Nederland als geheel en voor de Randstad van 0,478. Zelfs in perifeer gelegen gemeenten was de index boven 0,2. De auteurs zagen in de hoge mate van concentratie in de woningbouwmarkt de voorkeur van gemeenten voor grootschalige gebiedsontwikkeling. Gemeenten werkten daarin bij voorkeur samen met een beperkt aantal grotere ontwikkelaars. Schaalverkleining van de projecten zou volgens Buitelaar en Pouls kunnen bijdragen aan meer concurrentie, een grotere flexibiliteit en meer keuzemogelijkheden voor woningzoekenden.

In Nederland is niet alleen de gewijzigde rol van gemeenten op de grondmarkt relevant voor de veranderingen op de woningmarkt; ook de nagenoeg verdwenen ruimtereservering via nationale planologische beleidsvoering is van belang. Het plannen van woningbouwlocaties is meer en meer een zaak voor gemeenten en provincies geworden. In 2010 rapporteerde het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (Nirov) een overmaat aan plancapaciteit[64].

64 Nirov (2010).

Figuur 2.5: Plancapaciteit voor woningen versus nieuwbouwbehoefte aan woningen



Bron: Nirov, februari 2010

De conclusie was gebaseerd op de vergelijking van de plancapaciteit die op basis van De Nieuwe Kaart[65] bekend was, met de Primos-prognoses voor de woningvraag. Voor Nederland als geheel was er een forse overcapaciteit. Zes woningmarktregio's bleken wat krapper in de plancapaciteit te zitten: Utrecht en omgeving, Eemland/Vallei (omgeving Amersfoort), Haaglanden, Drechtsteden, Zwolle en omgeving, Stedendriehoek (omgeving Apeldoorn, Deventer, Zutphen). In de recente crisisperiode hebben veel gemeenten hun planvoorraad gereduceerd. Niet bekend is in welke mate dat is gebeurd en evenmin of sprake was van een daadwerkelijke bestemmingswijziging of van een temporisering en doorschuiven in de tijd. Anno 2017 is er een pleidooi voor een nationaal bouwprogramma vanwege de sterk aantrekkende woningvraag en dreigende locatietekorten[66]. De Nederlandse woningmarkt lijkt sinds 1990 door de beschreven veranderingen op de grondmarkt en in de ruimtereservering volatieler te zijn geworden.

65 De Nieuwe Kaart van Nederland gaf tussen 1997 en 2010 een totaaloverzicht van ruimtelijke ontwikkelingen. De onderliggende database werd gevuld op basis van door gemeenten aangeleverde registraties van harde en zachte plannen.

66 Mulder & Fokkema (2017).

In de veel minder gereguleerde markten voor werklocaties was in Nederland geen sprake van schaarste, maar van overaanbod. De relatie tussen planologische beleidsvoering en een locatiesurplus is veel minder beschreven dan de schaarsteproblematiek. Er kwamen in het overzicht van internationale literatuur slechts enkele voorbeelden naar voren, onder meer van onduidelijke regulering van stedelijke groei in Japan die tot een veelheid van versnipperde woningnieuwbouw had geleid. Ook werd het linkagesysteem in de kantorenmarkt in Boston beschreven, dat door het eigen succes werd bedreigd.

De overmaat in Nederland betreft met name kantoren en bedrijventerreinen. De Regulatory Tax die Cheshire en Hilber berekenden als maat voor planologische regulering - schaarste - op Britse kantorenmarkten, is voor Nederland nog eens overgedaan door Van der Gijp en Van der Post[67]. De vier grootste Nederlandse steden hadden een RT-rate die in de periode 1990-2007 weliswaar opliep, maar veel lager was (minder dan 3) dan die van andere Europese steden (tussen 3 en 7). Nederland had wellicht daadwerkelijk een liberaler ruimtelijk beleid gevoerd; mogelijk was in andere Europese steden minder ruimte voor kantoorontwikkeling beschikbaar.

Figuur 2.6: Regulatory Tax voor stedelijke kantorenmarkten Nederland

	Amsterdam	**Rotterdam**	**Utrecht**	**Den Haag**
1990	1,57	1,48	1,59	1,80
1991	1,62	1,27	1,38	1,48
1992	1,33	1,10	1,16	1,44
1993	1,30	1,30	1,43	1,51
1994	1,68	1,33	1,47	1,65
1995	1,76	1,45	1,54	1,59
1996	2,20	1,42	1,69	1,65
1997	2,23	1,60	1,65	1,75
1998	2,27	1,87	1,77	1,77
1999	2,55	1,89	1,91	2,15
2000	2,41	1,82	1,95	2,17
2001	2,31	1,48	1,58	1,73
2001	2,38	1,53	1,67	1,81
2003	2,23	1,53	1,61	1,78
2004	2,26	1,64	1,91	1,91
2005	2,33	1,69	2,20	1,96
2006	3,16	2,31	2,44	2,40
2007	2,84	2,00	2,35	2,18

67 Gijp van der & Van der Post (2009).

De situatie van overinvesteren kwam aan de orde in het onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving en de Amsterdam School of Real Estate[68]. Zij publiceerden een institutionele analyse van de markten voor winkel- en kantoorruimte in Nederland. Uit de bevindingen kwam naar voren dat diverse instituties de bouw van nieuw vastgoed hadden gestimuleerd en hadden bijdragen aan het creëren van overaanbod. De vertraagde doorwerking van marktontwikkelingen in vastgoedtaxaties en de methoden van het verhuurbeleid (met huurincentives en huurvrije perioden) hadden geleid tot overschatting van vastgoedwaarden. Goedkope financieringsmogelijkheden, concurrerende kapitaalverstrekkers en fiscale regelgeving hadden de nieuwbouwproductie gestimuleerd. De bouw- en ontwikkelmarkt en de beleggingsmarkt waren met elkaar vervlochten in voortgaande nieuwbouwinvesteringen. De daadwerkelijke gebruikersvraag was steeds minder de leidraad geworden voor nieuwbouwtoevoegingen en de bestaande voorraad was min of meer buiten beeld geraakt.

Tegen deze achtergrond gaven de auteurs bijzondere aandacht aan de rol van gemeenten die de opbrengst van grondverkoop voor commercieel vastgoed goed konden gebruiken, onder meer voor binnenplanse vereveningen. De in de publicatie opgenomen casuïstiek (Zaandam Inverdan, Arnhem Rijnboog en Delft Spoorzone) illustreerde dat het commercieel vastgoed veelal werd gebruikt om grondexploitaties 'rond te rekenen'. Niet de daadwerkelijke gebruikersvraag, maar het resultaat van de grondexploitaties bepaalde het metrage toe te voegen nieuwbouw. Gemeenten hanteerden een weinig stringent planologisch beleid. Zowel voor kantoren- als winkelplannen vond nagenoeg geen bovenlokale afstemming plaats. De auteurs pleitten onder meer voor een sterkere bovenlokale planafstemming, meer organische vormen van ontwikkeling en aandacht voor de perverse prikkels van onder meer fiscale regelgeving.

Eerder werd gewezen op Olden en Louw[69] die de systematiek van overplanning van bedrijventerreinen in beeld brachten. Ook Needham en Louw[70] beschreven de historie van gemeentelijke planning en ontwikkeling van bedrijventerreinen. Ze hanteerden daarvoor de (neo-institutionele) theorie van de padafhankelijkheid. De 'padkeuze' was na de Tweede Wereldoorlog ontstaan in de vorm van actieve bedrijventerreinontwikkeling door gemeenten, aanvankelijk gesteund met rijkssubsidies. In de jaren daarna werd het een vast onderdeel van het gemeentelijk economisch beleid. Er ontstonden nationale en regionale ramingsmethoden, verdeelmechanismen en monitoring. Op de markt voor bedrijventerreinen concurreerden gemeenten met elkaar en dat hield de voorraad groot en de grondprijzen laag. Decennia later waren ruimtelijke en economische beleidskeuzen ver af komen te staan van de gemeentelijke ontwikkeling van monofunctionele bedrijventerreinen; ze waren gericht op intensivering van het grondgebruik, gemengde

68 PBL, ASRE (2013).
69 Olden & Louw (2015).
70 Needham & Louw (2007).

ontwikkelingen en private in plaats van publieke investeringen. Er was behoefte aan een andere aanpak, maar het bleek lastig om van het naoorlogse, zichzelf versterkende pad af te komen. Factoren die daarbij een rol speelden waren de ontstane rollen en posities van organisaties, de geïnstitutionaliseerde kennis en de tradities en verwachtingen rondom grondprijzen op bedrijventerreinen. Needham en Louw zagen alleen een geleidelijke verandering ontstaan als zich een combinatie van voorwaarden zou voordoen. Gemeenten moesten geen terreinen meer ontwikkelen, daardoor moest ruimte ontstaan voor private investeerders en de rijksoverheid zou dit proces moeten willen sturen en afdwingen.

2.6 Conclusies - beantwoording van deelvraag 1

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal naar hetgeen bekend is over gevolgen van planologische beleidsvoering voor het functioneren van vastgoedmarkten. De internationale literatuurverkenning liet veel onderzoek zien dat gericht was op specifieke markteffecten van bepaalde planologische beleidsmaatregelen. Schaarste, onder meer naar voren komend uit prijsstijgingen en een lagere nieuwbouwproductie viel daarin op; met name in woningmarkten, maar ook in commerciële vastgoedmarkten. Schaarste bleek meerdere oorzaken te kunnen hebben:

- Planologische maatregelen beperkten de beschikbaarheid van bouwgronden, bijvoorbeeld door een green belt of een urban growth boundary die stedelijke groeimogelijkheden begrensde. Enkele onderzoeken gaven aan dat ook de zorg over toekomstige schaarste al prijseffecten had. Schaarste-effecten konden kwantitatief zijn, maar ook kwalitatief en specifieke doelgroepen of een bepaalde woningvraag betreffen. Onderzoeksresultaten lieten de verstoringen zien in stedelijke groeipatronen als gevolg van begrenzingen. Dat resulteerde in grote verkeersstromen tussen wonen (buiten de stedelijke begrenzing) en werken (in het stedelijk gebied).
- Lokale autonomie bij de verlening van vergunningen bleek een (extra) barrière te kunnen zijn voor het realiseren van voldoende bouwproductie. Onder meer Bramley toonde voor het Verenigd Koninkrijk de ‘implementation gap’ aan die samenhing met lokale besluitvorming over vergunningaanvragen. Het proces van vergunningverlening was complex en tijdrovend (in beeld gebracht door Ball), onzeker qua uitkomst en conjunctuurgevoelig: in slechtere tijden waren autoriteiten eerder bereid tot vergunningverlening dan in goede tijden.
- Planologisch instrumentarium bleek te worden ingezet ten gunste van gevestigde belangen en ten nadele van de belangen van potentiële nieuwkomers. Bekende voorbeelden zijn het Amerikaanse zoningsysteem en de vereisten rondom minimale kavelgroottes en kavelsplitsingen.

Een deel van de onderzoeken was gericht op het vaststellen van welvaartseffecten van planologische beleidsvoering. In meerdere onderzoeken werden de (financiele) baten aangetoond van een groene omgeving, goede infrastructuur en functiemenging. Ook lasten van hinder en overlast waren goed aan te tonen. Enkele onderzoekers (Cheshire, Kim, Rouwendal) trachtten te komen tot een saldo van

baten en lasten van planologische beleidsvoering. Het bleken complexe exercities te zijn met overwegend negatieve saldi als resultaat. Meerdere onderzoeken gingen in op verschillen in planningstelsels en de uitkomsten in vastgoedmarkten. Vergelijkingen van planologische stelsels wezen op de relevantie van specifieke stelselkenmerken en van de (bestuurlijke) wijze waarop het stelsel gehanteerd werd.

Tot slot werden enkele onderzoeken weergegeven die ingingen op de ongemakkelijke relatie tussen op idealen gestoelde, normatieve planologische beleidsvoering en de werking van vastgoedmarkten. Na 1990 is in veel landen een neoliberale context ontstaan waarin marktkrachten en belangen van projecten meer centraal kwamen te staan; dat ging ten koste van de integrale afweging van ruimtevragende belangen. Campbell, Tart en Watkins lieten zien dat planologische beleidsvoerders door kennisachterstand in het proces met marktpartijen kansen lieten liggen om tot (maatschappelijke) optimalisering van het resultaat te komen.

De vraagstelling zoals hier geformuleerd - effecten van planologische beleidsvoering voor het functioneren van vastgoedmarkten - kwam wat minder uit de literatuurverkenning naar voren. Tot de uitzonderingen behoorden onder meer Hall e.a. In de jaren ’70 wezen zij al op de teleurstelling dat het planningsysteem in het Verenigd Koninkrijk niet had geleid tot betere besluitvorming en beheersing van marktprocessen, maar daarentegen het functioneren van vastgoedmarkten had gehinderd. Ball analyseerde de gevolgen van planologische beleidsvoering voor de businessmodellen en risicoprofielen van vastgoedinvesteerders. Hij liet zien dat de moeizame toegang tot bouwgronden het businessmodel veranderde: marktpartijen kochten gronden in om de eigen toekomstige omzet en continuïteit veilig te stellen. Het kapitaalbeslag dat daarmee gemoeid was, noodzaakte tot schaalvergroting en concentratie aan de aanbodkant van de markt. Een groter deel van de productie werd door minder, maar grotere bedrijven gerealiseerd. Ball wees op de risico’s van marktmacht voor de prijsontwikkeling en de productieomvang. Ook Mayer en Somerville wezen op veranderende businessmodellen als reactie op moeizame vergunningverlening. Jones stelde de vraag in welke mate planologische beleidsvoering in staat was in te gaan tegen marktkrachten. Hij analyseerde de verschillen tussen planologische beleidsvoering die met de markt mee bewoog of tegen de markt in ging; hij wees ook op het verschil tussen marktfalen en een marktkloof. De analyse van ASRE en PBL van commerciële vastgoedmarkten liet de relevantie van de institutionele (planologische) omgeving zien voor het bevoordelen van nieuwbouw boven investeringen in de bestaande voorraad.

Nederlandse vastgoedmarkten hadden met een andere problematiek te maken dan de dominant uit de literatuur naar voren komende schaarsteproblemen. De Nederlandse woningmarkt - en in iets mindere mate de markt voor winkelvastgoed - werd beïnvloed door stringente planologische beleidsvoering, maar kende in de afgelopen decennia geen structurele schaarsteproblematiek. De kantorenmarkt en

de markt voor industrieel vastgoed hadden minder met planologische maatregelen te maken en daar was juist een structureel overaanbod ontstaan. De Nederlandse vastgoedmarkten gaven een atypisch beeld van de gevolgen van planologische beleidsvoering.

Hoofdstuk 3

Vastgoedmarkten

3.1 Inleiding

De onderzoeksvraag bevat twee eenheden: nationale planologische beleidsvoering en vastgoedmarkten. Planologische beleidsvoering komt aan de orde in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk staan de definitie en modellering van vastgoedmarkten centraal en worden de relevante kenmerken beschreven die daaruit naar voren komen. Vastgoed en vastgoedmarkten worden gedefinieerd en daarbij wordt omschreven wat wordt verstaan onder goed functionerende vastgoedmarkten. De segmentering naar vastgoedfuncties leidt tot functionele deelmarkten. De relevante mechanismen van deze functionele deelmarkten komen aan de orde (3.2.) Verschillende economische benaderingen bieden mogelijkheden om het functioneren van vastgoedmarkten te modelleren. Uit deze modellering komen de bijzonderheden en de complexiteit naar voren (3.3). De bijzonderheden worden nader uitgewerkt in een verkenning van het vastgoedproductieproces (3.4) en vastgoed investeringsbeslissingen (3.5). De bevindingen dragen bij aan de beantwoording van deelvraag 2 (Hoe kan de vastgoedmarkt worden gedefinieerd en gemodelleerd en welke kenmerken komen daaruit naar voren?) (3.6).

3.2 Definiëring en segmentering van vastgoedmarkten

Vastgoed wordt ook wel onroerend goed of onroerende zaak genoemd, maar er wordt niet altijd exact hetzelfde onder begrepen. Het begrip Onroerend is gedefinieerd in het Burgerlijk Wetboek:

Artikel 3
1. Onroerend zijn de grond, de nog niet gewonnen delfstoffen, de met de grond verenigde beplantingen, alsmede de gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen of werken.
2. Roerend zijn alle zaken die niet onroerend zijn.

Artikel 4
1. Al hetgeen volgens verkeersopvatting onderdeel van een zaak uitmaakt, is bestanddeel van die zaak.
2. Een zaak die met een hoofdzaak zodanig verbonden wordt dat zij daarvan niet kan worden afgescheiden zonder dat beschadiging van betekenis wordt toegebracht aan een der zaken, wordt bestanddeel van de hoofdzaak.

Keeris omschreef - in lijn met het Burgerlijk Wetboek - onroerend goed als de grond en het daarop voor lange(re) termijn gebouwde, inclusief de aard- en nagelvaste zaken en al die zaken, welke volgens de algemene verkeersopvattingen onderdeel van die zaak uitmaken en bestemd zijn om het betreffende object duurzaam te dienen en niet verwijderd kunnen worden, zonder dat het karakter en/of de functionaliteit van dat object daarmee wordt aangetast, alsmede de daarop rustende beperkt zakelijke rechten[1]. Onder de zakelijke rechten worden in het algemeen begrepen de volle eigendom en beperkt zakelijke rechten zoals het recht van erfpacht, opstal, vruchtgebruik of het recht van gebruik en bewoning.

In het Handboek Projectontwikkeling[2] werd onroerend goed gedefinieerd als de grond, de daarop aanwezige infrastructuur en gebouwen en al hetgeen daarmee in juridische termen aard en nagelvast verbonden is. Onder vastgoed wordt vervolgens verstaan de grond en de daarop aanwezige bebouwing, waarbij de infrastructuur - die wel onder onroerend goed wordt begrepen - er uit valt. Van Gool e.a[3] zagen onroerend goed als de grond en alles dat daarmee verbonden is. Een onroerend goedobject is voor hen een zelfstandig bouwwerk met grond of een zelfstandig deel van een groter geheel. Onder dezelfde definitie valt volgens deze auteurs ook het geheel van rechten, belangen en voordelen (positief of negatief) dat te maken heeft met het object.

In dit onderzoek wordt het begrip vastgoed gebruikt en daaronder wordt begrepen: het geheel van grond, (delen van) bebouwing en daarmee verbonden rechten, belangen en voordelen. Vastgoed maakt een substantieel deel uit van de kapitaalgoederenvoorraad van een economie. Bovendien zijn de jaarlijkse vastgoedinvesteringen een wezenlijke component in de totale investeringen. Vastgoed kan beschouwd worden als de grootste component van nationale welvaart[4]. Verondersteld mag worden dat het goed functioneren van vastgoedmarkten relevant is voor deze nationale welvaart. Onder goed functionerende vastgoedmarkten wordt vooralsnog begrepen dat, op de langere termijn beschouwd, het vastgoedaanbod in voldoende mate aansluit op de vastgoedvraag waarbij zich geen structurele problemen van aanbodtekorten of aanbodoverschotten voordoen.

De vastgoedmarkt is de vrij toegankelijke markt waar vrijwillige transacties plaatsvinden van grond, (delen van) bebouwing en daarmee verbonden rechten,

---

1 Keeris (2001).
2 Nozeman e.a (2013).
3 Gool Van e.a. (2013).
4 Opbouw Nationaal Vermogen, CBS, 2011: het nationaal vermogen wordt gewaardeerd op € 3,8 biljoen euro. De waarde van woningen, bedrijfsgebouwen en onderliggende grond bedraagt ruim € 2 biljoen (53%). Nationale rekeningen CBS, diverse jaren: de investeringen in woningen en bedrijfsgebouwen bedragen jaarlijks ca 40% van de totale bruto investeringen in vaste activa. De totale bruto investeringen in vaste activa bedroegen in de periode 2008-2013 ca € 48 mld. per jaar.

belangen en voordelen[5]. Uit de bovenstaande omschrijvingen komen enkele kenmerken naar voren die relevant zijn voor de werking van vastgoedmarkten:

- de locatiegebondenheid van het vastgoed;
- het voor de langere termijn gebouwde object;
- het onderscheid tussen grond, fysiek object (gebouw of gebouwdelen) en rechten, belangen of voordelen;
- de gecombineerde en separate verhandelbaarheid van deze elementen van het vastgoed.

Verschillende partijen kunnen verschillende rechten hebben op hetzelfde vastgoed; het kan eigendom zijn, object van exploitatie; het kan gehuurde huisvesting zijn of het onderpand voor een hypothecaire lening. Deze partijen kunnen ook verschillende belangen hebben en het vastgoed kan voor hen verschillende functies hebben.

De vastgoedmarkt wordt op allerlei manieren onderverdeeld en de verschillende segmentaties sluiten elkaar niet uit:

- grondmarkt en gebouwmarkt, met een verdere onderverdeling naar nieuwbouw en bestaand vastgoed;
- koopmarkt en huurmarkt voor gebruikers van vastgoed;
- grondmarkt, bouwmarkt, ontwikkelmarkt, beleggersmarkt en financieringsmarkt op basis van belangen van professionele partijen;
- geografische segmentatie op basis van de locatiegebondenheid;
- woningen versus bedrijfsmatig vastgoed op basis van de gebruiksfuncties van het vastgoed; nader onder te verdelen in een woningmarkt, kantorenmarkt, bedrijfsruimtemarkt, winkelruimtemarkt.

De segmentatie van de vastgoedmarkt naar functionele deelmarkten is interessant vanuit de vraagstelling van het onderzoek. Deze sluit het meest aan bij de categorieën van bestemmingen die vanuit planologische beleidsvoering worden gehanteerd. Veelal wordt onderscheid gemaakt naar bedrijfsmatig vastgoed enerzijds - kantoren, winkelruimten en bedrijfsruimten - en woningen anderzijds. Hieronder volgt een korte beschrijving van de betreffende markten.

3.2.1 De woningmarkt

De woningmarkt bestaat uit een koopmarkt (eigenaar-bewoners, die zowel gebruiker van woningen als investeerder zijn) en een huurmarkt. Er is een nader onderscheid te maken naar nieuwbouwwoningen en bestaande woningen. Ook is een

---

5 Op basis van de brede definitie van de econoom Arnold Heertje: de markt is het samenhangende geheel van transacties van een goed of dienst, waarbij transacties vrijwillig plaatsvinden en waar iedereen in principe aan mee kan doen.

indeling te maken naar een gebruikersmarkt, beleggersmarkt (exploitanten van woningen) en ontwikkelaarsmarkt (investeerders in nieuwe woningen).

De vraag naar woningen wordt in belangrijke mate bepaald door demografische factoren. Groei van de bevolking ontstaat door het (positieve) saldo van de natuurlijke groei en migratie. Deze factoren beïnvloeden de ontwikkeling van het aantal huishoudens, de kenmerken van deze huishoudens (omvang, leeftijd) en de behoefte aan woningen voor de huisvesting van deze huishoudens. Hoewel demografische ontwikkelingen dominant zijn, spelen economische factoren eveneens een rol. Op de korte en middellange termijn zijn economische groei, inkomensontwikkeling, de rentestand en algemene vertrouwensfactoren van belang voor de effectieve woningvraag. Op de langere termijn zijn de algehele ontwikkeling van de welvaart en maatschappelijke ontwikkelingen relevant.

Het aanbod van woningen bestaat uit de beschikbare voorraad. Daarin kunnen zich veranderingen voordoen door investeringen in woningverbetering, door sloop en door nieuwbouw. Het aanbod wordt beïnvloed door de vraagontwikkeling en door het verwachte rendement van eventuele investeringen. In deze afweging spelen ook de financieringsmogelijkheden van het (ver)bouw- en ontwikkelproces een rol.

In veel landen is sprake van een sterke bemoeienis van de overheid met de woningmarkt die onder meer voortvloeit uit de erkenning van het fundamentele recht op wonen. Deze bemoeienis kan betrekking hebben op:

- de kwantiteit: voldoende woningen voor de (toekomstige) woningbehoefte;
- de kwaliteit: geschikte woningen, in relatie tot de vraag en tot eisen van bijvoorbeeld bouwkwaliteit, volksgezondheid, energieverbruik of esthetiek;
- de betaalbaarheid: voldoende betaalbare woningen, ook voor lagere inkomensgroepen;
- de beschikbaarheid van woningen, met name de lagere inkomens en bijzondere doelgroepen.

De bemoeienis krijgt onder meer vorm via het ruimtelijk ordeningsbeleid (het reserveren van voldoende bouwgrond op de gewenste locaties), via subsidiering en via fiscale maatregelen die vraag of aanbod stimuleren.

3.2.2 De kantorenmarkt

De kantorenmarkt als markt voor verhuurbare kantoorruimte is in veel landen een naoorlogs verschijnsel. De groeiende dienstensector gaf steeds meer de voorkeur aan gehuurde huisvesting boven huisvesting in eigendom, vanwege een grotere flexibiliteit en het beschikbaar houden van vermogen voor ondernemingsactiviteiten. De ontwikkeling van de kantorenmarkt heeft bijgedragen aan de opkomst van de vastgoedbeleggersmarkt.

De gebruikersvraag naar kantoorruimte wordt in belangrijke mate bepaald door de economische ontwikkeling in het algemeen en de groei van de kantoorwerkgelegenheid in het bijzonder. Kantoorwerkgelegenheid doet zich met name voor in de zakelijke en financiële dienstverlening, bij de overheid en bij not-for-profitorganisaties. De totale behoefte aan kantoorruimte is te berekenen als het aantal kantoorbanen x het ruimtegebruik per kantoorwerker (uitgedrukt in m^2's). Het ruimtegebruik verschilt echter per sector, varieert onder invloed van conjuncturele cycli en hangt mede af van regelgeving[6].

De economische ontwikkeling is eveneens van invloed op het ondernemersvertrouwen en de timing van huisvestingsbeslissingen. Belangrijke factoren in de huisvestingskeuze zijn het huurprijsniveau, de bereikbaarheid, het imago van de locatie en de kwaliteit van de omgeving. De aanwezigheid van andere kantoorgebruikers, dienstverleners en voorzieningen vergroot de aantrekkelijkheid van kantorenlocaties. Kantoren zijn vooral een stedelijk verschijnsel.

Naast de gebruikersvraag is er een beleggersvraag naar kantoren. Die wordt beinvloed door het te verwachten netto rendement uit de verhuur van kantoorruimte en de waardeontwikkeling. Kantoorruimte (en ander vastgoed) draagt bij aan risicospreiding in beleggingsportefeuilles en is relatief inflatiebestendig vanwege geïndexeerde huurcontracten. Het nadeel van dergelijk vastgoedbezit is de relatief lage liquiditeit en flexibiliteit. Mede daardoor zijn vanaf de jaren '90 beleggingen in kantoren regelmatig omgezet van directe naar indirecte belangen; in plaats van 'eigendom van stenen' is sprake van aandelen in gespecialiseerde vastgoedfondsen. De kantorenmarkt kent wellicht het sterkst van alle functionele markten het onderscheid tussen de gebruikersmarkt en de beleggersmarkt. Belangen van gebruiker en belegger lopen niet altijd parallel; waar de gebruiker graag een ruime markt heeft met veel aanbod en lage huurprijzen, zal de belegger voorkeur hebben voor een zekere mate van schaarste die de waarde van het bezit doet toenemen.

De overheidsbetrokkenheid bij de kantorenmarkt is primair ingegeven door economische belangen. Kantoorhoudende bedrijven en organisaties leveren geschoolde en hoogwaardige werkgelegenheid. Ze worden beschouwd als de aanjagers voor de stedelijke economie. Kantoren zijn bovendien beeldbepalende landmarks in de stedelijke skyline. In een aantal landen is in de jaren '70 en '80 een regionale spreiding van kantoorwerkgelegenheid nagestreefd: om steden en stedelijke infrastructuur te ontlasten, om regio's te compenseren voor wegvallende industriele werkgelegenheid en om een rechtvaardiger of gelijkwaardiger economische ontwikkeling te bewerkstelligen. Het spreidingsbeleid was veelal niet succesvol en veel landen zijn ervan terug gekomen.

---

6 In Nederland zijn Arbo richtlijnen van kracht, met onder meer normstellingen voor uitzicht en daglichttoetreding op de werkplek.

3.2.3 Bedrijfsruimtemarkt

De bedrijfsruimtemarkt is omvangrijk in metrage en sterk gedifferentieerd. Het is een overwegend lokale markt met een relatief groot aandeel eigenaar-gebruikers (in Nederland is dat ca. 80%). Er wordt niet veel industrieel vastgoed op voorraad ontwikkeld aangezien de desbetreffende bedrijvigheid specifieke wensen en eisen heeft. De belangstelling van institutionele beleggers en vastgoedfondsen voor dit type vastgoed is beperkt en van relatief recente datum. Het gaat dan overwegend om logistiek vastgoed (distributiecentra). De levensduur en restwaarde van dergelijke gebouwen is laag, maar de netto huurinkomsten zijn interessant in relatie tot de verwervingsprijs. De algehele economische ontwikkeling en - in een aantal sectoren - de groei van het aantal banen bepalen in belangrijke mate de vraag naar bedrijfsruimte. Daarnaast spelen technologische ontwikkelingen een rol.

Planologisch beleid is onder meer gericht op het scheiden van functies die elkaar benadelen. Hinderlijke bedrijvigheid is steeds meer uit woongebieden verdwenen en op specifieke terreinen terecht gekomen. Overheidsbeleid voor de bedrijfsruimtemarkt is vooral gericht op het voorkomen van overlast en het normeren van milieueffecten.

3.2.4 Markt voor winkelvastgoed

Onder detailhandel worden alle consumentverzorgende bedrijven begrepen die rechtstreeks (al dan niet zelf vervaardigde) goederen verkopen aan consumenten[7]. De structuur van winkelvoorzieningen kende vanouds een op afstanden gebaseerde hiërarchische opbouw, van grote stadscentra met een omvangrijk en gedifferentieerd winkelaanbod tot kleine (dorps- of buurt)centra die overwegend in de lokale dagelijkse behoeften voorzien. Als gevolg van de toegenomen mobiliteit zijn afstanden eenvoudiger te overbruggen. De groeiende welvaart heeft bovendien het onderscheid tussen winkelen en boodschappen doen versterkt. De recreatief winkelende consument wil graag veel verschillende winkels bij elkaar hebben. Door deze ontwikkelingen is de hiërarchie van winkelvoorzieningen steeds minder aan de orde en zijn met name kleinere centra kwetsbaar geworden.

De vraag naar te huren winkelruimten wordt beïnvloed door de verwachte bestedingen van consumenten. Het gedrag van consumenten is echter grillig en lastig te voorspellen. Het staat onder invloed van demografie, economie, maatschappelijke trends, van hypes en sociale media. De koopkracht van de consumenten en de omvang van het verzorgingsgebied beïnvloeden hoeveel en welk type winkels zich kunnen vestigen. De aantrekkelijkheid van de winkelgebieden zelf wordt echter steeds belangrijker. Die wordt mede bepaald door factoren als een historische binnenstad, aantrekkelijke horeca, goede parkeervoorzieningen en de mogelijkheid van combinatiebezoeken. Winkelen via internet leidt tot veranderingen in de win-

7 Gool Van e.a. (2013).

kelstructuur. Hoewel het aandeel van online winkelen in veel landen nog steeds relatief bescheiden is (10-15%), neemt het de laatste jaren wel toe.

Voor beleggers is winkelvastgoed een aantrekkelijk beleggingscategorie met een relatief stabiel rendement. Het aantrekkelijk houden van winkelgebieden brengt echter een intensieve beheeropgave met zich mee. Actief commercieel beheer is nodig om leegstand te voorkomen en om een aantrekkelijke mix van winkels te realiseren en te behouden. Ook is in fysieke zin een regelmatige vernieuwing nodig om winkelgebieden up-to-date te houden. In veel landen bemoeit de overheid zich met detailhandel en winkelvastgoed, zowel langs planologische als economische beleidslijnen. De bemoeienis betreft de vestigingsmogelijkheden voor winkels, locaties voor nieuw winkelvastgoed, het parkeerbeleid en het huurprijsbeleid.

3.3 Modellering van vastgoedmarkten

Het modelleren van vastgoedmarkten draagt bij aan inzicht in het functioneren ervan en in de effecten die externe invloeden op deze markt kunnen hebben. Er zijn meerdere economische invalshoeken die het mogelijk maken om vastgoedmarkten te modelleren. Neoklassieke economische modellen van markten zijn in essentie evenwichtsmodellen. Deze modellen zijn gebaseerd op een aantal stringente vooronderstellingen, zoals volledige concurrentie, homogene (vervangbare) goederen, vrije markttoegang en goed geïnformeerde vragers en aanbieders. Het prijsmechanisme zorgt ervoor dat aanbod en vraag voortdurend tenderen naar een evenwicht. Als de vraag naar een product toeneemt, dan zal de prijs ervan stijgen. De hogere prijs is voor aanbieders het signaal om meer te produceren. Daardoor komt het aanbod weer in evenwicht met de vraag en normaliseert het prijsniveau.

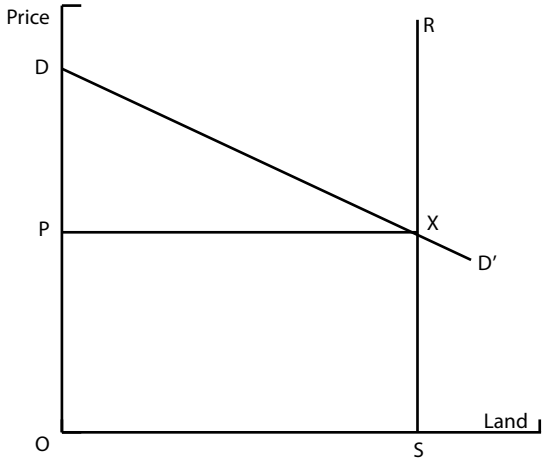
Het marktmechanisme werkt niet altijd optimaal en bepaalde producten en diensten worden niet tegen een acceptabele prijs door de markt voortgebracht. Er kunnen zich in het productieproces negatieve effecten voordoen die niet worden verwerkt in de prijs. De welvaartseconomie bestudeert vraagstukken rondom de vanuit welvaartsperspectief optimale inzet van productiemiddelen en de situaties waarin die optimale middelinzet zich niet voordoet. Dan kan sprake zijn van marktfalen.

Specifieke markten voldoen zelden aan de stringente vooronderstellingen van de neoklassieke evenwichtsmodellen en marktevenwichten ontstaan veelal moeizaam of helemaal niet. Neo-institutionele economen zijn met name geïnteresseerd in het feitelijke marktfunctioneren en de bijzonderheid van specifieke markten. Waar dat functioneren wordt gehinderd, bijvoorbeeld door grote onzekerheden en hoge transactiekosten, kunnen institutionele arrangementen aan de orde zijn. Die krijgen vorm in nadere afspraken tussen partijen, in wet- en regelgeving of in informatieve structuren die de transparantie vergroten en zekerheden geven. Neo-institutionele economen bestuderen de marktprocessen en de relevantie van dergelijke institutionele arrangementen voor het functioneren van vastgoedmarkten.

3.3.1 Neoklassieke modellering van de grondmarkt

De Britse econoom David Ricardo[8] maakte in de vroege 18e eeuw een model van een agrarische economie, met de productie van uitsluitend graan. In zijn vooronderstellingen was het aanbod van grond per definitie gelimiteerd en inelastisch voor prijsveranderingen: een hogere grondprijs leidde niet tot een groter aanbod van grond. Bij een vast aanbod van grond (OS) wordt de prijs van de grond bepaald door opbrengst van de graanproductie (P). Die wordt weer bepaald door de vraag naar graan (D). De grondprijs is dus een residuele opbrengst, die afhankelijk is van de vraag naar graan en de graanopbrengst. Ricardo ontwikkelde zijn theorie ten tijde van grote controverses over de graanprijs. Een belangrijke conclusie van Ricardo was dat *de prijs van de grond hoog is omdat de prijs van graan hoog is en niet andersom.*

Figuur 3.1: Model van de agrarische grondmarkt met 1 product (o.b.v. Ricardo)[9]



De door Ricardo opgepakte vraagstelling was nadien nog regelmatig aan de orde in het kader van ontwikkelingen op de woningmarkt: was de woningprijs zo hoog omdat de grondprijs hoog was of andersom? Vanuit de redenering van Ricardo werd deze discussie veelal beslecht met de verwijzing naar de hoge woningvraag. Cruciaal voor deze conclusie is de aanname dat het grondaanbod gelimiteerd en inelastisch is[10]; de graanproductie kon niet toenemen bij een stijgende vraag. Eveneens cruciaal is de aanname dat slechts een enkele productievorm - graan - bestaat.

8 Op basis van Evans (2004) hoofdstuk 7.

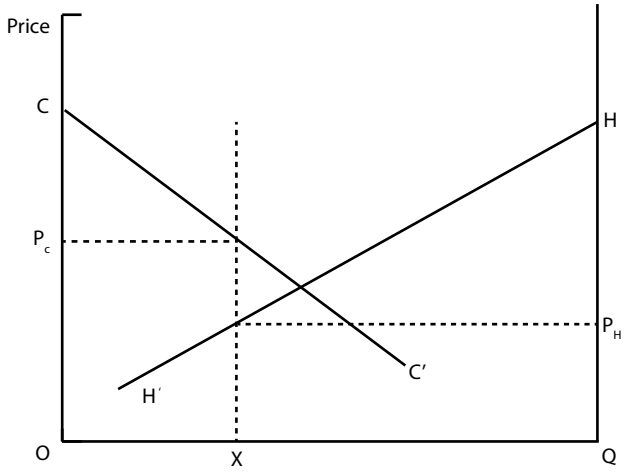
9 Evans (2004), p. 12.

10 Hier zou de parallel getrokken kunnen worden met een strikte planologische beleidsvoering die de beschikbare grond voor een specifieke functie limiteert en inelastisch maakt.

Meestal zijn er meerdere gebruiksalternatieven die met elkaar concurreren om de beperkt beschikbare grond. In figuur 3.2 gaat het om woningen (H) en commerciële functies (C). Er ontstaan twee deelmarkten met elk hun eigen vraagcurves (resp. H en C) en hun residuele prijsstelling (resp. Ph en Pc). Een realistische aanname is dat commerciële functies een hogere grondopbrengst hebben dan woningen. Het grondgebruik voor commerciële functies beslaat in de onderstaande figuur OX en dat voor woningen XQ. Grond zal worden gebruikt voor de hoger renderende commerciële functies, tot het evenwichtspunt waar het aanbod van grond voor commerciële functies de vraag naar grond voor commerciële functies evenaart. De resterende grond kan worden gebruikt voor woningbouw. Er ontstaat in deze situatie dus het risico van verdringing van minder renderende grondgebruikstypen door meer renderende alternatieven.

Als in de beschreven situatie de vraag naar grond voor commerciële functies (C) toeneemt, stijgt de prijs van Pc. Er vindt een reallocatie plaats van grond voor woningen (H) naar grond voor commerciële functies (C). Tegelijk stijgt echter ook de grondprijs voor woningen Ph, want er is minder grond voor H beschikbaar. De woningprijs zal vervolgens stijgen vanwege die hogere grondprijs.

Figuur 3.2: Grondmarkt met meerdere gebruiksalternatieven[11]



De grondprijs is het residu van de opbrengsten van het ge- of verbouwde product en de productiekosten daarvan. Verschillende gebruikstypen hebben verschillende residuele grondopbrengsten; ze concurreren met elkaar om de beschikbare grond en daarbij kan verdringing optreden. De vraag naar het te (ver)bouwen product - zoals Ricardo aantoonde - en de alternatieve gebruiksmogelijkheden van de grond bepalen de grondprijs.

11 Op basis van Evans (2004)..

Von Thunen[12] bracht een nieuwe dimensie in de economische theorie van het grondgebruik: de factor afstand. Hij veronderstelde de aanwezigheid van een centrale markt, waar agrarische producten verhandeld worden. Vanuit de veronderstelling dat elke consument een vast te besteden budget heeft, vindt bij de locatiekeuze een afweging plaats van transportkosten versus grondkosten. Dichtbij de centrale markt zijn de transportkosten laag en de grondprijzen hoog; naarmate de afstand tot de centrale markt groter is, zijn de transportkosten hoger en is de grondprijs lager. De factor 'afstand' - of iets breder geformuleerd: locatiekwaliteit - speelt dus eveneens een rol in de grondprijs.

Deze theorieën en modellen stelden de vraagkant van de markt centraal en gingen uit van een probleemloos aanbod van grond; de aanname was een automatische beschikbaarstelling van grond voor de gebruiksvorm die de hoogste opbrengst bood. Evans[13] bestreed de aanbodveronderstelling van de klassieke economische theorie. Hij noemde drie redenen waarom de grondeigenaar zijn grond mogelijk niet aanbiedt of niet gebruikt voor de hoogste opbrengst:

- onzekerheid: de grondeigenaar weet niet zeker wat de hoogste opbrengst is;
- speculatieve motieven: de grondeigenaar kan de grond maar een keer verkopen en besluit zijn eigendom vast te houden vanwege een mogelijk nog voortgaande positieve waardeontwikkeling;
- de grondeigenaar is gehecht aan de grond, bijvoorbeeld omdat het om historisch familiebezit gaat, en wil er geen afstand van doen.

Evans relativeerde niet alleen de beschikbaarstelling van het grondaanbod maar ook het prijsmechanisme van de markt; de daadwerkelijke grondprijs kan het resultaat zijn van onderhandelingsvaardigheden van aanbieder en vrager. De marktprijs is slechts een benadering daarvan. Bovendien is de markt niet altijd de context waarbinnen aanbieder en vrager elkaar vinden en de prijs niet altijd het mechanisme dat de transactie bepaalt. Er wordt bijvoorbeeld ook grond verhandeld binnen families, in het kader van agrarische bedrijfsopvolging.

3.3.2 Neoklassieke modellering van vastgoedmarkten: het kwadrantenmodel van DiPasquale en Wheaton

De vastgoedmarkt bestaat uit meerdere deelmarkten. Het kwadrantenmodel van DiPasquale en Wheaton[14] gaf expliciet aandacht aan die deelmarkten. Zij modelleerden de vastgoedmarkt op een neoklassieke wijze in een stock-flowmodel[15]. De veronderstellingen voor neoklassieke economische modellering zijn als volgt weer te geven:

---

12 Op basis van Lloyd & Dicken (1972).
13 Evans (2004).
14 DiPasquale & Wheaton (1996).
15 Een stockflowmodel geeft cijfermatig inzicht in de voorraadontwikkeling als gevolg van de jaarlijkse investerings- en desinvesteringsstromen.

- een vrije markttoegang;
- goed geïnformeerde vragers en aanbieders;
- een homogeen product;
- volledige concurrentie.

Op basis van deze uitgangspunten zal de markt op de langere termijn via het prijsmechanisme tenderen naar een evenwicht, waarbij het aanbod gelijk is aan de vraag.

DiPasquale en Wheaton onderscheidden in eerste instantie de gebruikersmarkt (property) en de investeringsmarkt (asset). Op de gebruikersmarkt is de huur[16] die de gebruiker betaalt de resultante van het aanbod van en de vraag naar vastgoed. Op de investeringsmarkt is de waarde van het vastgoed de resultante van aanbod en vraag. Deze waarde hangt nauw samen met de huur die de gebruiker betaalt; de huurinkomsten bepalen immers mede het rendement van de investeerder. Dit rendement wordt daarnaast bepaald door de waardeontwikkeling die het vastgoed doormaakt. De waardeontwikkeling kan bij een eventuele verkoop door de belegger worden geïncasseerd. De contramal van rendement is risico; het feitelijke rendement kan tegenvallen vanwege leegstand en minder huurinkomsten of vanwege een tegenvallende verkoopopbrengst.

In aanvulling op het onderscheid naar gebruikers- en investeerdersmarkt is er het onderscheid naar nieuwbouwmarkt en voorraadmarkt. In de nieuwbouwmarkt gaat het om de investeringen in de ontwikkeling en realisatie van nieuw vastgoed (flow). Deze investeringen in nieuwbouwontwikkeling worden gemotiveerd door de potentiële waarde die kan ontstaan en die het ontwikkelrendement bepaalt. In de voorraadmarkt gaat het om de relatief stabiele hoeveelheid vastgoed die eerder is gerealiseerd (stock). Deze wordt geëxploiteerd (verhuurd) en op termijn eventueel aan de voorraad onttrokken ten behoeve van herontwikkeling.

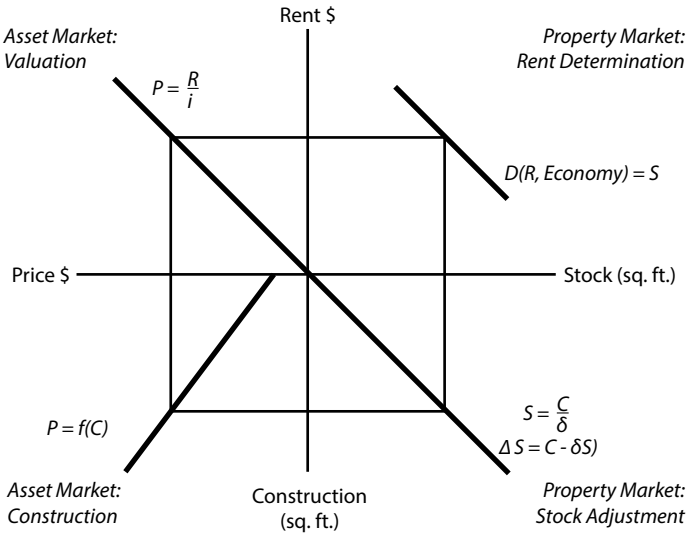
Deze vier perspectieven op vastgoed (gebruiker, investeerder, flow en stock) vormden de basis van het model. Er worden vier kwadranten onderscheiden: de vastgoedhuurmarkt (rechtsboven), de vastgoedbeleggingsmarkt (linksboven), de vastgoednieuwbouwmarkt (linksonder) en de vastgoedvoorraadmarkt (rechtsonder). De indeling naar kwadranten gaat op voor alle functionele markten, ook voor die van de eigenaar-vastgoedgebruiker. Die is zowel actief in de gebruikersmarkt, waar hij huisvestingslasten betaalt, als in de investeerdersmarkt, waar een waarde en een rendement ontstaan.

Een verandering in de gebruikersvraag (D) kan zich voordoen als gevolg van exogene factoren. In de vastgoedhuurmarkt is het aanbod op de korte termijn echter een gegeven. Bij een vraagtoename beweegt in onderstaande figuur de vraaglijn

16 Iets nauwkeuriger geformuleerd gaat het om de huisvestingslasten die de gebruiker heeft.

D naar boven. Een grotere vraag resulteert bij een gelijkblijvend aanbod in een hogere huurprijs R. In de beleggersmarkt leidt de hogere huurprijs tot een hogere vastgoedwaarde P; de toekomstige kasstroom uit verhuur beïnvloedt de waarde die het vastgoed heeft voor de belegger. De hogere vastgoedwaarde werkt door in de nieuwbouwmarkt. Als beleggers bereid zijn om meer te betalen voor vastgoed (P), kan de nieuwbouwontwikkelaar - bij gelijkblijvende kosten - een hoger ontwikkelrendement behalen. In de vierde kwadrant van het model vindt de voorraadmutatie S plaats, die het gevolg is van renovaties of sloop en nieuwbouw in de bouwmarkt.

Figuur 3.3: Het kwadrantenmodel van DiPasquale & Wheaton



Dergelijke veranderingen van buiten kunnen elk van de vier kwadranten raken, waarna zich aanpassingen kunnen voordoen in andere kwadranten. Behoudens de hiervoor geschetste verandering van de gebruikersvraag kan zich ook een verandering voordoen in de beleggersvraag, bijvoorbeeld als gevolg van een verslechterende aandelenmarkt, waardoor de belangstelling voor vastgoed toeneemt. Het aanbod blijft in eerste instantie gelijk, maar de vastgoedwaarde neemt toe. Daardoor stijgt ook het ontwikkelrendement, hetgeen een signaal is voor een hogere nieuwbouwproductie en voorraadgroei. Wanneer in deze situatie de gebruikersvraag gelijk blijft, daalt de huurprijs. Een derde voorbeeld betreft de beperking van bouwlocaties, waardoor de nieuwbouwproductie afneemt. Wanneer de gebruikersvraag toeneemt, stijgen de huurprijs en de vastgoedwaarde.

Het model laat zien dat zich op de korte termijn schoksgewijze aanpassingen kunnen voordoen in de markt, maar dat op de langere termijn steeds nieuwe evenwichten ontstaan. De schoksgewijze aanpassingen die onder invloed van exogene ontwikkelingen ontstaan, leiden tot cycli waarin perioden van schaarste en

overaanbod voorkomen. Alle economische sectoren hebben te maken met cycli. Vastgoedcycli zijn echter beduidend langer en volatieler dan die van andere economische sectoren[17]. Dat hangt samen met het functioneren van de vastgoedmarkt.

In de vastgoedmarkt zijn de vertragingen in de aanbodreactie - die in alle sectoren de cyclische beweging veroorzaken - bijzonder groot. Dat hangt onder meer samen met langjarige huurcontracten die een vertraagde aanpassing van huurprijzen veroorzaken. Daardoor komen vraagsignalen vertraagd door. De vertragingen hangen ook samen met de vastgoedvoorraad die een bufferfunctie vervult. In slechte tijden loopt de leegstand op tot ver boven de evenwichtsleegstand[18]; in een aantrekkende markt zal eerst deze buffer worden gevuld voordat de tekorten zichtbaar worden. Aanpassingen van het aanbod door het realiseren van nieuwbouw brengen een relatief lange ontwikkel- en bouwtijd met zich mee en ook de nieuwbouwreactie komt vertraagd door. De vertraagde doorwerking van marktsignalen wordt wel aangeduid als ‘lagging’.

De vastgoedmarkt biedt als gevolg van het unieke karakter van vastgoed en de lage transactiefrequentie beperkte informatie over de vastgoedwaarde van een specifiek object. Deze waarde wordt vaak bepaald op basis van taxaties die meerjarige ervaringscijfers uit het verleden als onderlegger hebben. Dergelijke retrospectieve en uitmiddelende waardebepalingen vlakken de pieken en dalen af en doen de investeringsrisico’s kleiner lijken. De vertekening van rendement en risico die hierdoor ontstaat, wordt wel aangeduid als ‘smoothing’.

De ontwikkeling of de aankoop van vastgoed vereist veel kapitaal. De beschikbaarheid en de prijs van vreemd vermogen spelen een belangrijke rol. De financiële economie kan bouw- en vastgoedcycli versterken door acceleratoreffecten: de beschikbaarheid van veel goedkoop krediet intensiveert de hoogconjunctuur; beperkt en duur krediet verhevigt de recessie. Daarbij is sprake van de vertraging die hierboven is genoemd; krediet wordt aangetrokken ten behoeve van investeringen die in de toekomst moeten worden terugverdiend. Bij een veranderende markt komen de verwachte verdiensten voorlopig niet, maar lopen de kosten voor rente en aflossing wel door. Dat veroorzaakt verliezen. Dat kan uiteindelijk leiden tot faillissementen van vastgoedondernemingen (en hun financiers). Productiecapaciteit verdwijnt door faillissementen uit de markt; bij een aantrekkende markt moet die productiecapaciteit eerst weer opgebouwd worden.

De dubbele vastgoedfunctie brengt met zich mee dat de belangen van gebruiker en investeerder niet altijd parallel lopen. De gebruiker heeft belang bij een ruime markt met veel aanbod; de investeerder wil liever een wat krappere markt. De

---

17 Barras (2009).

18 Een leegstand van rond 2% van de woningvoorraad en rond 5% van het areaal bedrijfsmatig vastgoed wordt als evenwichtig en normaal beschouwd in een goed functionerende markt. Feitelijk is sprake van een aanbodpercentage; fysieke leegstand is niet altijd hetzelfde als het voor de markt beschikbare aanbod.

investeerdersvraag kan eventueel groter (of kleiner) zijn dan de gebruikersvraag naar vastgoed. De investeringswaardering kan boven (of onder) de waarde in de gebruikersmarkt liggen. Het verschillend interpreteren van marktsignalen kan perioden van overaanbod of aanbodtekorten verlengen.

3.3.3 Neoklassieke modellering van vastgoedmarkten: het cyclische model van Barras

De cyclische processen in de vastgoedmarkt hebben een verbinding met de reële economie (die met name de gebruikersmarkten beïnvloedt) en met de financiële economie (die met name de investeringsmarkten beïnvloedt). Richard Barras kwam tot een cyclisch model van de vastgoedmarkt in vier fasen, met multiplier-effecten vanuit de reële economie en acceleratoreffecten vanuit de financiële economie. De vastgoedmarkt is als gevolg van de grote kapitaal- en arbeidsintensiteit een sector die zelf ook de economische ontwikkeling en de financiële markten beïnvloedt. Een verandering van de bouwproductie of waardeontwikkeling van het vastgoed kan de ontwikkeling van het Bruto Nationaal Product (de economische groei) wezenlijk beïnvloeden. Uit onderzoeken[19] blijkt dat sprake is van verschillende soorten cycli. Er zijn de kortere, relatief milde cycli die gemiddeld 3 tot 5 jaar duren en door conjunctuurontwikkelingen worden veroorzaakt. De wat zwaardere cycli beslaan 7 tot 10 jaar. De lange cycli van 15 tot 20 jaar (en langer) hebben hun oorsprong in structurele veranderingen van economie en samenleving. In een langere cyclus kunnen zich bovendien meerdere kortere cycli manifesteren. De vier fasen van Barras zijn als volgt weer te geven:

Herstelfase:

er doet zich een exogene ontwikkeling voor - bijvoorbeeld een nieuwe technologie, een fiscale vraagstimulans - die een groei van de economische productie en het inkomen veroorzaakt. Dat leidt tot extra vraag naar woningen en commerciële gebouwen. In eerste instantie stijgt de bezettingsgraad van het vastgoed en daalt de leegstand. Huurprijzen gaan toenemen. Risico's van vastgoedinvesteerders dalen en ontwikkelwinsten nemen toe. Daarom gaat nieuwe bouwproductie van start. Als er goedkope financieringsmogelijkheden zijn, dan heeft dat een versnellend effect op de economische groei.

Bloeifase:

de economische groei houdt aan en de gebouwenvraag blijft toenemen. De bouwproductie groeit en de financiële versterkingseffecten werken door. Er komen meer speculatieve vastgoedontwikkelingen. Nieuwbouwproductie die in de vorige fase is opgestart, komt op de markt; de schaarste wordt minder. Huurprijzen pieken, maar gaan daarna door de extra nieuwbouwproductie dalen. Het rendement op nieuwe ontwikkelingen neemt af en het aantal bouwstarts daalt.

---

19 Barras (2009).

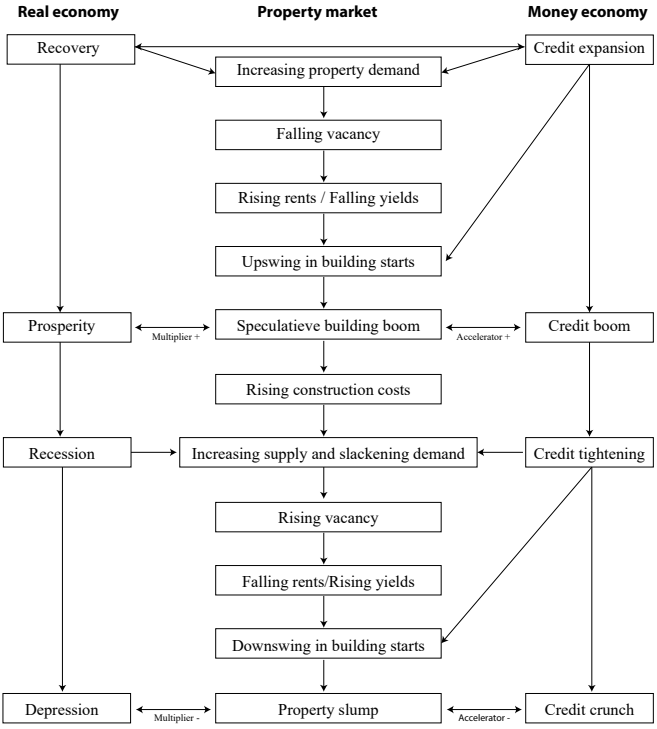
Recessiefase:

de oververhitte consumentenvraag heeft inmiddels geleid tot inflatiedruk. De rente stijgt en de geldverstrekking wordt strakker. De vraag naar vastgoed neemt af. Het aantal nieuwe bouwstarts neemt ook af, maar er komt nog een forse stroom aan nieuwbouwopleveringen aan. De leegstand neemt toe, huurprijzen dalen, vastgoedwaarden en ontwikkelrendementen dalen. De aanscherping van kredietverstrekking zet ontwikkelrendementen verder onder druk.

Depressiefase:

in deze fase van de cyclus is sprake van een zeer beperkte vraag naar vastgoed. Er doen zich forse waardedalingen voor en liquidaties van secundair vastgoed. De gedaalde en inmiddels zeer lage bouwactiviteit versterkt de economische depressie. Bedrijven kunnen hun leningen niet meer aflossen en gaan failliet. Als de economische ontwikkeling weer een groeipad te pakken heeft, dan kan ook de algehele vastgoedmalaise geleidelijk herstellen. De ontwikkelcondities verbeteren omdat er weer vraag naar vastgoed ontstaat, bouwkosten dalen en huurprijzen geleidelijk weer stijgen.

Figuur 3.4: Building cycles



3.3.4 Welvaartseconomische modellering van vastgoedmarkten

De welvaartseconomische theorie gaat uit van de neoklassieke modellering van markten, waarbij echter de werking van het prijsmechanisme wordt gerelativeerd. Belangrijke grondlegger is Arthur Pigou[20]. De neoklassieke economische evenwichtsmodellen waren zijn vertrekpunt. Hij constateerde dat het prijsmechanisme niet goed werkte omdat hij situaties zag waarin de kosten voor de samenleving hoger waren dan de private kosten voor de ondernemer. Blijkbaar werden dan niet alle kosten meegenomen in de kostprijs van het product. Pigou benoemde onder meer de negatieve effecten van transacties tussen de producent en de afnemer van het product die terecht kwamen bij een derde partij. Bekende voorbeelden zijn geluidsoverlast of vervuiling die samenhangen met een productieproces en de omwonenden van een fabriek hinderen of bedreigen. In marktmacht en monopolies zag Pigou eveneens een vorm van marktfalen, omdat de dominantie van één of enkele partijen een achterblijvende aanbodontwikkeling kon veroorzaakten. Een derde categorie van een falend prijsmechanisme deed zich volgens Pigou voor in de welvaartsverdeling. Als maatstaf voor de algehele welvaart hanteerde hij het nationaal inkomen; variabelen voor welvaart waren voor hem niet alleen de omvang van dit nationaal inkomen maar ook de verdeling ervan over verschillende groepen. Als de ongelijke verdeling van het nationaal inkomen afnam, dan kon volgens Pigou de algehele welvaart toenemen. Voor het bestrijden van marktfalen stelde hij overheidsinterventies voor, in de vorm van financiële maatregelen - heffingen, boetes - om het tekortschietende prijsmechanisme te corrigeren[21].

In lijn met Pigou beargumenteert de welvaartseconomie dat overheidsinterventies aan de orde kunnen zijn om de werking van het marktmechanisme te corrigeren. In situaties van marktfalen kan een aanleiding zitten voor het identificeren van een publiek belang: de marktprijs weerspiegelt niet alle kosten, belemmert een adequate aanbodreactie of leidt tot een uitkomst die niet als rechtvaardig wordt beschouwd[22]. Marktfalen kan volgens welvaartseconomen verschillende - ten dele door Pigou benoemde - vormen aannemen:

Externe effecten

doen zich voor als een activiteit van een partij of een transactie tussen partijen effecten heeft voor een niet betrokken buitenstaander. Kenmerkend is dat de (positieve of negatieve) effecten van deze transactie niet in de marktprijs worden verwerkt; de marktprijs is te laag (niet geïnternaliseerde voordelen) respectievelijk te hoog (niet geïnternaliseerde nadelen). Niet alle externe effecten vragen om een overheidsinterventie; onderhandelingen tussen de betrokken partijen kunnen

20 Pigou was een Britse econoom die begin 20e eeuw twee werken schreef over economische welvaart: Wealth and Welfare (1912) en Economics of Welfare (1920).

21 Collard (2014).

22 Zie onder meer: Baarsma, Koopmans & Theeuwes (2010) en Teulings, Bovenberg & Van Dalen (2003)

eventueel ook tot een bevredigende oplossing leiden[23]. Het zijn met name de externe effecten met een grote complexiteit en met free rider-risico's die de overheid zich moet aantrekken[24]. De complexiteit van bepaalde situaties kan betekenen dat onderhandelen geen optie is. Het free ridergedrag brengt met zich mee dat partijen die geen afspraken willen maken, profiteren van de bereidheid van anderen om dat wel te doen. Dan zijn maatregelen vereist die door de overheid kunnen worden opgelegd en afgedwongen, zoals wettelijk vastgelegde normstellingen.

Schaalvoordelen

zijn op zich goed voor de welvaart omdat ze kostprijsverlagend kunnen werken, maar ze kunnen de dominantie van enkele grotere partijen versterken en marktmacht veroorzaken. Partijen met marktmacht domineren de markt en kunnen het aanbod reguleren ten behoeve van de voor hen beste prijsstelling. Marktmacht kan resulteren in een te laag aanbod of een te hoge prijs. De overheid kan in een dergelijke situatie een publiek belang identificeren en de verdere concentratie van aanbieders tegengaan.

Informatiescheefheid

doet zich voor wanneer een van de actoren beter is geïnformeerd is dan de andere. Wanneer in een dergelijke situatie marktuitkomsten ontstaan die niet in het belang zijn van een van de partijen en wellicht onverstandig of ongezond zijn, dan kan de overheid besluiten om te interveniëren. De interventie kan erop gericht zijn de (slechter geïnformeerde) consument te beschermen tegen de (beter geïnformeerde) producent. Dat kan bijvoorbeeld leiden tot voorlichting aan consumenten, het organiseren van toezicht of het introduceren van prijsverhogende heffingen.

Collectieve goederen

worden in het algemeen niet door de markt geproduceerd; ze zijn van belang voor de gehele samenleving, maar kunnen lastig in 'markteenheden' worden geproduceerd of verkocht. Wegen of dijken, die door de overheid worden gerealiseerd met publieke (via belastinginning opgehaalde) middelen zijn een voorbeeld van collectieve goederen.

Onrechtvaardige uitkomst

wijst vooral op een politieke beoordeling van de uitkomst van het marktmechanisme. Verdringing of uitsluiting van groepen in de samenleving kan als onrechtvaardig en maatschappelijk ongewenst worden beschouwd.

Vastgoedmarkten kennen relatief veel situaties waarin het prijsmechanisme niet tot een optimale uitkomst leidt. Door de grondgebondenheid van gebouwen kunnen de activiteiten die daarin plaatsvinden positieve en negatieve externe effecten

23 Teulings, Bovenberg & Van Dalen (2003) met verwijzing naar Coase (1960).
24 Teulings, Bovenberg & Van Dalen (2003).

veroorzaken. Functies die in elkaars nabijheid zitten, kunnen elkaar hinderen. De beschikbare ruimte is te beschouwen als een collectief goed, evenals de infrastructuur die nodig is om locaties te verbinden. De residuele prijsbepaling van grond kan zoals eerder aangegeven verdringingseffecten veroorzaken en tot onrechtvaardige uitkomsten leiden.

Situaties van een falend marktmechanisme kunnen leiden tot overheidsinterventies. Of dat zo is, hangt voor welvaartseconomen in eerste instantie af van de vraag of de markt eventueel zelf tot een oplossing kan komen. Als dat niet het geval is - bijvoorbeeld vanwege het grote aantal betrokkenen en free rider-risico's[25] - is vervolgens de vraag of overheidsinterventie een oplossing kan bieden. De markt wordt in de economische theorie beschouwd als een coördinerend mechanisme dat bijdraagt aan welvaartsmaximalisatie. Verondersteld mag worden dat overheidsinterventies vanwege een falend marktmechanisme deze welvaartsmaximalisatie beogen te herstellen. Teulings e.a. spreken in een iets andere formulering van het streven naar doelmatigheid en rechtvaardigheid. Doelmatigheid beschouwen zij als het saldo van de financiële en niet-financiële baten en lasten van een beleidsinterventie. Dit saldo draagt bij aan de totale vermogensontwikkeling in de samenleving. Als een overheidsinterventie noodzakelijk wordt gevonden, zijn voor de precieze vormgeving ervan de afwegingen rondom doelmatigheid en rechtvaardigheid aan de orde.

3.3.5 Neo-institutionele modellering van vastgoedmarkten

Hoewel geen enkele markt aan de modelmatige voorwaarden van neoklassieke economen voldoet, wijkt de vastgoedmarkt daar wel in heel sterke mate van af. Enkele bijzondere kenmerken kwamen al aan de orde: de vertragingen in aanbodreacties, het beperkte aantal transacties, de lastige waardebepaling, effecten van lagging en smoothing, en het dubbele karakter van gebruikersmarkt en investeerdersmarkt. Factoren die onzekerheden en risico's in (vastgoed)markten beïnvloeden, zijn met name[26]:

- de mate waarin vragende en aanbiedende partijen van elkaar afhankelijk zijn omdat sprake is van een relatief uniek product en er weinig of geen alternatieve aanbieders zijn. De vrager voelt zich genoodzaakt om zaken te doen met de ene aanbieder van het gewenste, unieke product en is in de verdere onderhandelingen afhankelijk van de goede wil en betrouwbaarheid van die aanbieder. Andersom geldt dat uiteraard ook;
- de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van informatie over transacties. Als er relatief weinig transacties zijn en informatie over transacties ontbreekt, is het complex om te bepalen wat de juiste prijs is en welke voorwaarden reëel zijn;

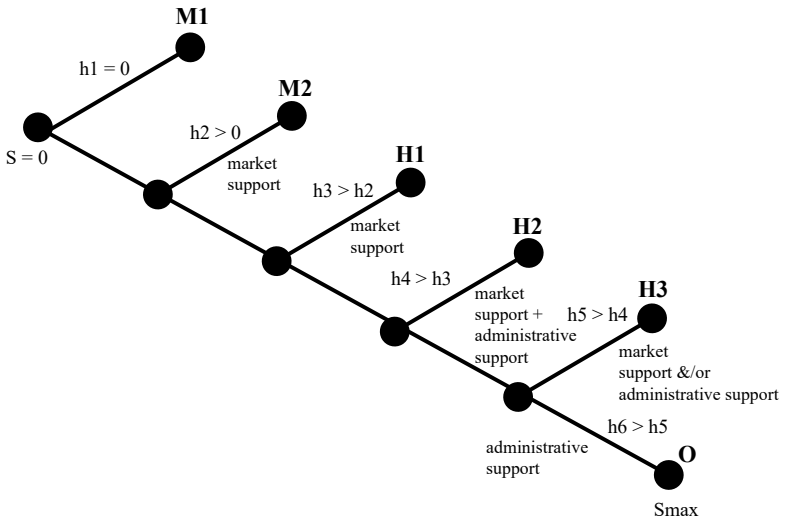
25 Teulings e.a. benoemen deze factoren expliciet als de complexe situatie van marktfalen waarin de markt niet zelf voor de oplossing kan zorgen.

26 Williamson (1975).

- de tijdsduur die verstrijkt tussen het sluiten van de overeenkomst en de feitelijke levering. Een product dat op voorraad geproduceerd is en 'op de plank' ligt, kan geïnspecteerd - en uitgeprobeerd - worden. Bij een product dat nog gemaakt moet worden en een lange productietijd kent, kan veel onzekerheid ontstaan. Wat de koper betreft kan onzekerheid ontstaan over de betrouwbaarheid van de producent en de specificaties van het geleverde. Voor de verkoper is van belang of het product daadwerkelijk wordt afgenomen en betaald en of de investering kan worden terugverdiend.

Williamson gaf in een schematische weergave het oplopen van onzekerheden, risico's en transactiekosten weer. In M1 is er een volledig concurrerende markt, terwijl in O sprake is van volledige integratie van transacties in een hiërarchische organisatie, met uitsluiting van de markt. De tussenliggende aangepaste en hybride marktvormen (M2, H1 tot en met H3) hebben verschillende governancestructuren[27].

Figuur 3.5: Marktsituaties en governancestructuren



h: contractual hazards
s: safeguards
cb: breakeven costs
cp: production/transformation costs
ct: transaction costs
ce: arbitration/third-party enforcement costs
cs: support costs - relational contracting
ca_1: adminitrative costs - regulation/enforcement
ca_2: adminitrative costs - compliance
ca_3: adminitrative costs - organisation

27 In de definitie van Oliver Williams wordt onder een governance structure verstaan: 'an institutional framework in which the integrity of a transaction or related set of transactions is decided'.

Forms of governance:

M1: Competitive Market (cb_1)	$cb_1 = cp \quad ct = 0$
M2: Modified Market (cb_2)	$cb_1 < cb_2 = cp + ct_1 \quad ct_1 > 0$
H1: Hybrid - Neoclassical contracting, trilateral governance (cb_3)	$cb_2 < cb_3 = cp + ct_2 \quad ct_2 = ct_1 + ce$
H2: Hybrid - Relational contracting (in market) (cb_4)	$cb_3 < cb_4 = cp + ct_3 \quad ct_3 = ct_1 + cs$
H3: Hybrid - Relational contracting with bilateral government (cb_5)	$cb_4 < cb_5 = cp + ct_4 \quad ct_4 = ct_1 + cs + ca_1 + ca_2$
O: Single Hierarchical Organisation (firm or bureau) (cb_6)	$cb_5 < cb_6 = cp + ca_3$

Veel - wellicht alle - markten kennen dergelijke arrangementen. Ze hebben vorm gekregen in specifieke gewoonten en gebruiken, bilaterale afspraken tussen partijen of door de overheid opgelegde en af te dwingen regelgeving. Afspraken en regelgeving bieden zekerheden en reduceren de kosten rondom transacties. Neo-institutionele economen benoemen het belang van dergelijke structuren (instituties[28]) voor het functioneren van markten. Zij beschouwen markten niet als autonoom functionerende mechanismen met een 'invisible hand' in de vorm van een evenwicht brengend prijsmechanisme. Markten zijn door de samenleving geconstrueerde instituties die in hun functioneren afhankelijk zijn van gewoonten, gebruiken, afspraken en regelgeving.

De bijzonderheden van vastgoedmarkten zijn als volgt weer te geven[29]:

- De locatiegebondenheid geeft aan vastgoed het karakter van een uniek goed. Dat verdraagt zich slecht met de neoklassieke aanname van homogene goederen die onderling vervangbaar zijn en bij meerdere aanbieders te verkrijgen.
- Locatiekenmerken bepalen in belangrijke mate de waarde en de mogelijke waardeontwikkeling ervan. Locaties hebben natuurlijke kwaliteiten. Er is ook sprake van door mensen gemaakte kwaliteiten, zoals de verbinding van een locatie met andere locaties en de nabijheid van voorzieningen. Deze locatiekenmerken beïnvloeden evenzeer de aantrekkelijkheid en waarde. De locatiegebondenheid brengt ook kwetsbaarheid met zich mee voor veranderingen. Overlast door nieuwe gebruikers op naburige locaties kan een waardedaling veroorzaken.
- De waardeontwikkeling van grond die samenhangt met maatschappelijke activiteiten en overheidsinterventies zou een publiek belang bij de vastgoedmarkt kunnen impliceren.
- Het begrensde aanbod van grond geeft vastgoed een specifieke, eigen vorm van schaarste en een lage aanbodelasticiteit bij veranderingen in vraag en prijs.

---

28 Er zijn meerdere definities van instituties, niet alleen in economie, maar ook in sociologie en politieke wetenschappen. Het is een veelomvattend begrip. Douglass North ziet instituties als de spelregels van de samenleving. Het gaat zowel om gewoonten en regels die zich geleidelijk hebben ontwikkeld als om formele regelgeving. Op basis van North (1990).

29 Alexander (2014).

- Transacties in de vastgoedmarkt worden gekenmerkt door relatief grote risico's en onzekerheden, onder meer omdat waardebepalingen complex zijn en waardeontwikkelingen moeilijk in te schatten. Partijen maken kosten (voor adviseurs en intermediairs bijvoorbeeld) om voldoende informatie te verkrijgen, de risico's aanvaardbaar te maken en tot transacties te kunnen komen. In het proces van vastgoedontwikkeling doen zich veel transactiemomenten voor.

Figuur 3.6: Fasen en transactiemomenten in vastgoedontwikkeling[30]

Activiteit	**Transactie**	**Object van transactie**	**Verkoper**	**Koper**
Grondverwerving	Overdracht van eigendom	Agrarische grond	Agrarische eigenaar	Grond- of vastgoedontwikkelaar
Financiering van grondaankoop en vastgoedontwikkeling	Inkoop	Kapitaal	Financiële instelling of kapitaalverstrekker	Grond- of vastgoedontwikkelaar
Bouwrijp maken	Inkoop	Diensten	Aannemer	Grond- of vastgoedontwikkelaar
Verkoop van bouwrijpe grond	Overdracht van eigendom	Bouwrijpe grond	Grond- of vastgoedontwikkelaar	Vastgoedontwikkelaar
Bouwproces	Inkoop	Diensten	Aannemer	Vastgoedontwikkelaar
Overdracht van vastgoed	Overdracht van eigendom	Ontwikkeld vastgoed	Vastgoedontwikkelaar	Eigenaar- investeerder of eigenaar gebruiker

Het is voor alle betrokken partijen ingewikkeld om bij de transacties in de verschillende fasen van het vastgoedproces de waarde van het vastgoed en de betrouwbaarheid van partijen te bepalen; zij maken kosten om hun onzekerheid te verminderen en tot een transactie te kunnen komen. Vanwege de hoge transactiekosten is het functioneren van vastgoedmarkten gebaat bij aanvullende regels en afspraken. Voorbeelden daarvan zijn de wettelijke bescherming van eigendomsrechten, de transparante en betrouwbare (kadastrale) vastlegging van eigendom en vrijwillige afspraken rondom transacties, zoals boetebedingen bij te late levering of arbitrage bij geschillen tussen partijen.

3.4 Modellering van het proces van vastgoedinvesteringen

In de neoklassieke modellering ligt het accent op de autonome (door externe ontwikkelingen bepaalde) vraagontwikkeling. De essentie van het prijsmechanisme is dat het signalen over de vraagontwikkeling doorgeeft ten behoeve van aanpas-

30 Op basis van Alexander (2001).

sing van het aanbod. In deze modelmatige weergave is het aanbod van vastgoed hooguit een tijdelijk probleem. Uiteindelijk past het aanbod zich altijd weer aan de veranderde vraag aan. De processen aan de aanbodkant van vastgoedmarkten werden dan ook lange tijd minder relevant gevonden. Daarom werd in de stedelijk economie het accent gelegd op vraagfactoren en op aanwezige stedelijke structuren; het productieproces van de gebouwde omgeving kreeg vanuit het neoklassieke economische denken minder aandacht. In de jaren negentig van de vorige eeuw veranderde dat[31]. Onder meer Healey[32] probeerde het productieproces van de gebouwde omgeving te doorgronden. Zij bracht de belangrijkste modellen voor het vastgoedontwikkelingsproces in beeld en beschreef ook de nadelen ervan:

Evenwichtsmodellen vanuit de neoklassieke economische traditie:

het prijsmechanisme coördineert in deze modellen de afstemming van het aanbod op de vraag. De modellen negeren vraagkenmerken en vraagverschillen en gaan uit van rationaliteit in besluitvorming en handelen.

Event sequence modellen:

deze modellen delen het ontwikkelproces op in achtereenvolgende fasen. De fasen worden van elkaar onderscheiden op basis van een specifieke 'event', bijvoorbeeld een eigendomsverandering, een go/no go- beslissing of het aangaan van verplichtingen. Centraal staan organisaties en relaties per fase en het tijdschema van projecten. De modellen negeren dat projecten zeer verschillende faseringen kennen, naar volgorde en inhoud van de fasen en dat een grote verscheidenheid aan partijen en coalities aan de orde kan zijn.

Agencymodellen:

de analyse van de relaties tussen organisaties (agencies) en actoren in een ontwikkelproces staat centraal in deze modellen. Het gaat om het begrijpen van hun belangen en strategieën. Dit model doet wat meer recht aan de dynamiek in het proces en maakt de rollen die zowel publieke als private organisaties of actoren kunnen innemen belangrijker. De modellen negeren de wijze waarop relaties ontstaan en hebben weinig aandacht voor het effect van exogene factoren op het proces van vastgoedontwikkeling.

Structuurmodellen:

niet de (rationele) organisatie of actor staat in deze modellen centraal, maar de dynamiek die ontstaat uit de strijd om productiefactoren en het productiesurplus. De modellen gaan in op structuur van economische (machts)relaties en op de krachten

31 Dat zal hebben samengehangen met de in deze periode gegroeide belangstelling voor de stedelijke economie enerzijds en de grotere betrokkenheid van private investeringen anderzijds.

32 Healey (1992).

die het ontwikkelproces voortstuwen (drivers). De modellen negeren echter de verbindingen tussen structuur en organisatie.

Healey zocht naar een modellering die de nadelen van bovengenoemde modellen zou vermijden. Zij omschreef het proces van vastgoedontwikkeling als de transformatie (fysieke vorm, rechten, waarden) van grond en gebouwen[33]. Dit transformatieproces was afhankelijk van organisaties (agencies), met elk hun eigen belangen en doelen. Deze organisaties zetten middelen in (grond, arbeid, kapitaal in allerlei vormen) om hun belangen en doelen te dienen. De ideeën (verwachtingen - en vooronderstellingen) die zij hadden - bijvoorbeeld over het rendement op investeringen in specifieke sectoren of verschillende steden - bepaalden waar en hoe ze die beschikbare middelen inzetten. Het transformatieproces met organisaties, middelen, doelen en afwegingen vond plaats binnen een specifieke context van gewoonten, gebruiken, afspraken en regelgeving.

In deze omschrijving werd het transformatieproces verbonden aan organisaties en aan de ideeën van organisaties die de middeleninzet sturen. Met deze ingredienten kwam Healey tot een nieuwe modellering. Zij zocht naar de verbindingen van structuurkenmerken van markten of samenlevingen enerzijds en de belangen, strategieën en rollen van organisaties anderzijds[34]. Het model van Healey bevatte meerdere analyseniveaus die uiteindelijk moesten bijdragen aan het doorgronden van het proces van vastgoedontwikkeling:

- Niveau 1 resulteerde in de beschrijving van een specifiek transformatieproces: naar fasen (events[35]), de in elke fase betrokken organisaties en de geproduceerde uitkomsten en effecten.
- Niveau 2 gaf de nauwkeurige analyse van de organisaties, hun rollen in productie en gebruik van vastgoed en hun onderlinge machtsverhoudingen en relaties.
- Niveau 3 bood een inschatting van strategieën en belangen van actoren en een identificatie van de belangrijkste machtsrelaties. Daaruit waren de verwachtingen en de inzet van middelen te begrijpen.

Op niveau 4 voorzag Healey theorievorming over de verbanden tussen specifieke ideologische waarden, daarbij passende maatschappelijke relaties, productiewijzen, reguleringsvormen en investeringseffecten. Deze theorievorming zou ontstaan door een groot aantal transformatieprocessen op de hierboven beschreven wijze te analyseren. De analysetaak moest gericht zijn op het identificeren van de knooppunten (‘nexus’) van rollen en reacties die doorslaggevend waren in spe-

33 Healey (1992).

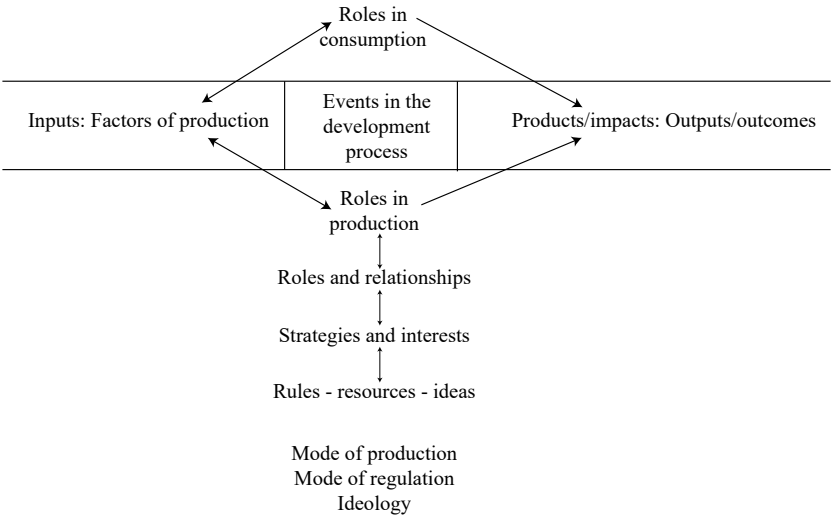
34 Het sluit daarmee aan op de categorie structure-agencymodellen.

35 Voorbeelden van events die Healey vermeldt zijn: beëindiging van een voorgaand gebruik, identificeren van ontwikkelmogelijkheden, verzamelen/aankopen van grond, ontwikkelen van een project, bouwrijp maken, acquisitie, financiering, bouwen, opleveren.

cifieke omstandigheden. Door te generaliseren naar omstandigheden, betrokken partijen, rollen, relaties en marktuitkomsten konden patronen zichtbaar worden.

Het model van Healey gaf een wezenlijk ander beeld dan de veronderstelde relatief probleemloze aanbodontwikkeling van vastgoed die de neoklassieke modellen kenmerkte. Healey benadrukte het unieke karakter en de grote complexiteit van het proces van vastgoedontwikkeling en wilde op basis daarvan komen tot structureren en generaliseren. Daarbij maakte ze de verbinding met de (formele en informele) regels die het proces inkaderen en mede vormgeven. Figuur 3.7 geeft de schematische weergave van Healeys model.

Figuur 3.7: Het model van vastgoedontwikkeling van Healey



Kritiek op het model van Healey kwam onder meer van Hooper[36] die stelde dat het streven naar universele toepasbaarheid (de theorievorming op niveau 4)) lastig te verenigen was met de historische basis van unieke en specifieke instituties. Het model zou met name nuttig kunnen zijn in lokale procesanalyses, maar leende zich volgens Hooper slecht voor theorievorming. Ball[37] stelde dat de gebruikte termen - structure, agency, actors - niet helder waren gedefinieerd. Volgens Ball hing dat samen met de pragmatische focus en het ontbreken van een theoretische fundering. De sterke aandacht voor de belangen en strategieën van betrokken organisaties ging bovendien voorbij aan het feit dat uitkomsten van ontwikkelprocessen

36 Op basis van Ball (1998).
37 Ball (1998).

heel goed het resultaat kunnen zijn van externe krachten. Een goede strategie kan immers in economisch verslechterende tijden tot een negatief resultaat leiden[38].

Ondanks dergelijke kritiek gaf de modellering van Healey aanleiding voor verdere verkenningen van het proces van vastgoedontwikkeling. Onder meer Ball[39] zag de meerwaarde van een institutionele benadering van het vastgoedontwikkelingsproces. Hij stelde de verkenning van de Structure of Provision centraal. Onder Provision verstond hij het geheel van ontwikkelen, bouwen, in eigendom nemen en gebruiken van vastgoed. De Structure of Provison omvat de (tijdelijke) netwerken van organisaties ten behoeve van gebouwen en de gebouwde omgeving. Organisaties en markten zijn onderdeel van de SoP en ze beïnvloeden elkaar wederzijds. Verschillende landen en verschillende soorten bebouwing (woningen, kantoren, winkels) hebben eigen unieke SoP's. Het zijn relatief stabiele structuren die zich in meer of mindere mate aanpassen aan veranderende marktomstandigheden, technologische ontwikkelingen, maatschappelijke voorkeuren of beleidswijzigingen. SoP's doen er volgens Ball vooral toe in internationale vergelijkingen van productieprocessen. Het is een conceptueel instrument om het ontwikkelproces te analyseren en te begrijpen. Analyse van de SoP van een land maakt volgens Ball duidelijk welke verdere onderzoeken nodig zijn om verschillen van het ene land ten opzichte van andere landen te kunnen verklaren.

Het verklaren en begrijpen van internationale verschillen tussen landen in het proces van vastgoedontwikkeling was eveneens de motivatie voor Squires en Heurkens[40]. Zij hebben een aantal bestaande modellen bestudeerd (waaronder dat van Healey), gecombineerd en verrijkt met eigen inzichten. Het model bestaat uit vijf op elkaar inwerkende lagen:

- Institutionele omgevingen (environments): de institutionele omgevingen omvatten de onderliggende maatschappelijke, economische en politieke waarden en de relaties tussen overheden en marktpartijen. Die bepalen hoe (planning) systemen zijn opgebouwd en werken. Instituties worden omschreven als de regulerende, normatieve, cognitieve structuren en activiteiten die betekenis geven aan het gedrag van organisaties. Veranderingen in de institutionele omgeving - zoals wetgeving of fiscale maatregelen - zijn van betekenis voor het functioneren van vastgoedmarkten.
- Markten: vastgoedmarkten bestaan uit meerdere deelmarkten. Die zijn te beschrijven en te begrijpen in termen van structuren en externe, dynamiek ver-

38 In Healey (1991) werden vijf driving forces genoemd die het gedrag van actoren op de vastgoedmarkt beïnvloeden:
1) Consumer demand for land and property; 2) Striving for development gains; 3) The dynamics in financial institutions' investment decisions; 4) The dynamics of the economic restructuring of urban regions; 5) The competition between local, national and international financial and property interests.

39 Ball (1998)

40 Squires & Heurkens (2016).

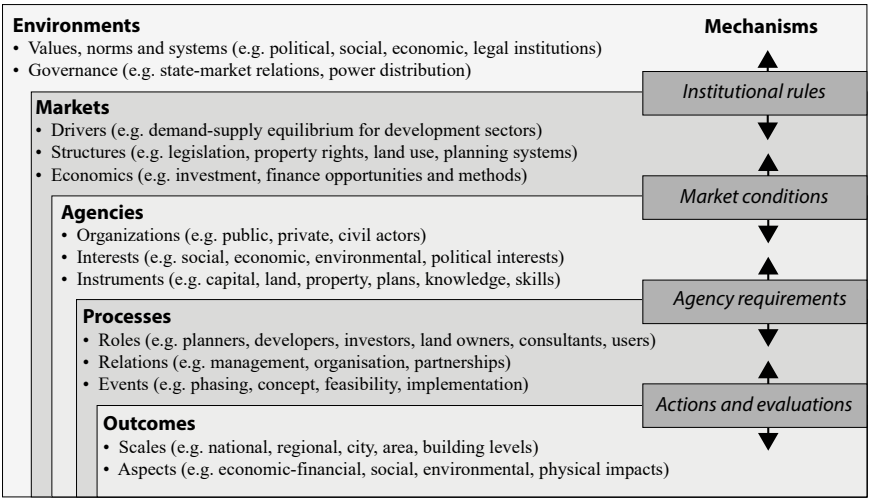
oorzakende factoren. Structuren zijn de spelregels die voortvloeien uit onder meer planningsystemen en de juridische status van eigendomsrechten. Het begrijpen van markten geeft een beter inzicht in de marktomstandigheden die leiden tot het handelen van organisaties.
- Organisaties (Agencies): met organisaties worden publieke, private en maatschappelijke organisaties bedoeld die specifieke belangen hebben bij het proces van vastgoedontwikkeling, bijvoorbeeld economische belangen, maatschappelijke of milieubelangen. Om het ontwikkelingsproces te kunnen doorgronden, is het relevant om de belangen van organisaties te begrijpen en te weten welke instrumenten ze kunnen inzetten.
- Processen: processen krijgen vorm door organisaties die een bepaalde rol vervullen en vanuit die rol met andere organisaties tot samenwerking komen. Rollen kunnen onder meer zijn: planner, bestuurder, ontwikkelaar, investeerder, consultant, milieugroep of grondeigenaar. Rollen en organisaties zijn niet hetzelfde; specifieke rollen kunnen door meerdere organisaties worden ingevuld. Succesvolle processen van vastgoedontwikkeling kennen effectieve relaties tussen rollen en een effectieve coördinatie van rollen (development partnerschips). Processen en procesfasen kunnen worden 'geraakt' door bijvoorbeeld een verslechtering van de economie of een veranderende organisatiestrategie bij een van de samenwerkingspartners.
- Uitkomsten en effecten (Outcomes): uitkomsten en effecten van het proces van vastgoedinvesteringen zijn te beschrijven op verschillende ruimtelijke schaalniveaus en in verschillende termen. Het kan gaan om metrages gerealiseerde nieuwbouw ten behoeve van verschillende functies, maar ook om effecten op detailhandelsomzet, bewoningsstructuren, sociaal- economische wijkprofielen en dergelijke.

Squires en Heurkens stelden dat mechanismen de vijf lagen onderling verbinden. Deze mechanismen bepalen hoe het proces van vastgoedontwikkeling wordt

- - begrensd of beperkt (door institutionele regels)
- - geconditioneerd (door marktomstandigheden)
- - georganiseerd (door investeringsvoorwaarden van organisaties)
- - en leidt tot de levering van vastgoedproducten en bredere effecten.

Figuur 3.8 geeft de essenties van het model weer.

Figuur 3.8: Model van vastgoedontwikkeling van Squires & Heurkens



The real estate development model layers and mechanisms definitions.

Layer/Mechanism	Definition
Environments	The fundamental values, norms and systems that determine the institutional rules applicable to real estate development
Markets	The diverse market drivers, structures and economics that determine the conditions under which real estate development can take place.
Agencies	The various organizations, interests and instruments that determine the agency requirements to be met in real estate development
Processes	The different development process roles, relations and events that determine the development actions taking place in real estate development.
Outcomes	The related development scales and aspects that determine the evaluations of the real estate development result.
Mechanisms	The interlinking between institutional levels determining the way real estate development is constrained (institutional rules), conditioned (market conditions), organized (agency requirements), delivered (actions) and perveived (evaluations).

Source: Adapted from Squires and Heurkens, 2015

3.5 Beslissingen van vastgoedinvesteerders

De in paragraaf 3.4 beschreven modellen kunnen bijdragen aan de analyse van het proces van vastgoedontwikkeling en van het regulerende, conditionerende, organiserende beleidskader waarin dat proces plaatsvindt. De vraag wat de feitelijke investeringsbeslissing beïnvloedt en hoe het proces van vastgoedproductie op gang komt, is daarmee nog onvoldoende beantwoord. In het neoklassieke economische model is de autonome (door externe ontwikkelingen en invloeden bepaalde) vraagontwikkeling bepalend voor de aanbodproductie. DiPasquale en Wheaton onderscheidden de gebruikersmarkt en de investeerdersmarkt. De vast-

goedgebruiker laat zijn transactiebereidheid afhangen van het beschikbare aanbod en de prijsstelling (betaalbaarheid) ervan. De investeerder baseert zijn transactiebereidheid op het te behalen rendement (huurinkomsten/vastgoedprijzen), waarbij het rendement altijd wordt afgewogen tegen het potentiele risico van de investering.

Naar analogie van Healey kunnen vijf verschillende categorieën van externe factoren (driving forces) worden onderscheiden, die in onderlinge samenhang de dynamiek op de vastgoedmarkt beïnvloeden:

1. De (gebruikers)vraag naar grond en vastgoed die de verkoop- en verhuurmogelijkheden van vastgoed beïnvloedt.
2. Het streven naar ontwikkelwinsten van grondeigenaren, ontwikkelaars en financiële instituties die de rendementseisen beïnvloedt.
3. De dynamiek van investeringsbeslissingen van financiële instituties: de allocatie van financiële middelen naar steden, projecten, locaties die van invloed is op de financieringsmogelijkheden en de kosten van financiering.
4. De economische dynamiek van (stedelijke) regio's die van invloed is op de kansrijkheid van investeringslocaties.
5. Concurrentie tussen lokale, nationale, internationale belangen om investeringsmogelijkheden die van invloed is op de toekenning van ontwikkelrechten.

In dit complexe geheel van externe factoren moeten vastgoedinvesteerders komen tot investeringsbeslissingen. Dat vereist afwegingen en inschattingen op meerdere lijnen en vanuit meerdere expertises:

- markttechnische expertise, waarmee een beoordeling kan worden gegeven van de relatieve locatiekwaliteit, de potentiele doelgroep, het gevraagde product, de haalbare prijsstelling en het afzettempo. Deze beoordeling kan worden weergegeven in een programma van eisen;
- bouwtechnische expertise, om haalbaar bouwvolume en bouwkosten te beoordelen, het programma van eisen aan te vullen en richting te geven aan het ontwerp- en realisatieproces;
- juridische expertise om de haalbaarheid van het project binnen wet- en regelgeving te beoordelen en de afspraken tussen betrokken partijen in overeenkomsten vast te leggen;
- financiële expertise voor de rendementsberekeningen en het organiseren van de benodigde financieringsarrangementen.

Behoudens de inhoudelijke expertisevelden moet er de vaardigheid zijn om het proces te organiseren en coalities aan te gaan met partijen die hun middelen willen inzetten. Het proces van vastgoedontwikkeling verloopt in fasen, waarbij de bovengenoemde expertises en competenties meerdere keren worden ingezet ten behoeve van optimalisering van het resultaat. Bij dit alles ervaren organisaties investeringsdruk: zij willen (moeten) investeren, vanwege de continuïteit van de eigen organisatie en het daarvoor benodigde rendement uit vastgoedontwikkeling

of vastgoedexploitatie. Daarbij is er concurrentie met anderen en onzekerheid over ontwikkelingsalternatieven en rendementen.

De vastgoedontwikkelaar die nieuw vastgoedaanbod realiseert, heeft een aantal momenten waarop hij kan besluiten om het proces stop te zetten (en eventueel te herstarten) omdat de verkenningen er onvoldoende kansrijk uitzien. Zodra echter het bouwproces begint, gaat hij grote financiële verplichtingen aan (voor meer dan de helft van het totale investeringsbedrag) en is er geen weg terug meer. De ontwikkelaar hanteert in het vastgoedontwikkelingsproces een normatief investeringsrendement dat hij ten minste wil behalen. Dit normatieve rendement is een winstopslag voor het investeringsproces, een vergoeding voor de kosten van de eigen organisatie, een kostendekking voor niet gerealiseerde planinitiatieven en een compensatie voor verliesprojecten. Het financiële risico van de ontwikkelaar is het onvoldoende terugverdienen van de investering omdat de verkoopopbrengsten tegenvallen, de terugverdientijd langer is of de kosten hoger zijn dan verwacht. Het onvoldoende terugverdienen kan betekenen dat verplichtingen jegens een externe financier niet kunnen worden nagekomen.

Hoewel het ontwikkelproces tijd kost, zijn de investeringsduur en terugverdientijd voor de vastgoedontwikkelaar relatief kort in vergelijking met die van de vastgoedbelegger. Die investeert veelal voor enkele tientallen jaren. Op het investeringsmoment zijn alleen de verwervingsprijs en de (potentiele) eerstejaars huuropbrengst met enige zekerheid bekend. Op basis daarvan kan een aanvangsrendement worden berekend. Relevanter is echter het looptijdrendement dat moet voldoen aan de gestelde rendementseis. Zowel het berekenen van het looptijdrendement als het vaststellen van de rendementseis vereisen het maken van een groot aantal aannames waarbij de genoemde expertises allemaal aan de orde zijn. Complexe rekenmodellen en spreadsheets laten onverlet dat altijd langjarige inschattingen moeten worden gemaakt van verhuurbaarheid, inkomsten, kosten, waardeontwikkeling en het rendement van investeringsalternatieven.

3.6 Conclusies - beantwoording van deelvraag 2

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal naar de definiëring, modellering en de kenmerken van vastgoedmarkten.

Vastgoed is omschreven als het geheel van grond, (delen van) bebouwing en de daarmee verbonden rechten, belangen en voordelen. Vastgoedmarkten zijn de vrij toegankelijke markten waar vrijwillige transacties plaatsvinden van grond, (delen van) bebouwing en de daarmee verbonden rechten, belangen en voordelen. Onder goed functionerende vastgoedmarkten wordt begrepen dat op de langere termijn beschouwd, het vastgoedaanbod in voldoende mate aansluit op de vastgoedvraag, waarbij zich geen structurele problemen van aanbodtekorten of aanbodoverschotten voordoen. Het goed functioneren van vastgoedmarkten is om een aantal redenen niet eenvoudig.

Neoklassieke modellering van vastgoedmarkten draagt bij aan inzicht in de complexiteit, onder meer waar het de residuele prijsbepaling en verdringingseffecten op de grondmarkt betreft. Vastgoedmarkten worden gekenmerkt door een sterk cyclisch patroon als gevolg van de vertraagde aanbodreactie die samenhangt met meerjarige huurovereenkomsten en lange productietijden. Het cyclische karakter wordt versterkt door multiplier-effecten van de reële economie en acceleratoreffecten van de financiële economie.

Er zijn meer markten die een sterk cyclisch karakter hebben. De bijzonderheid van vastgoedmarkten hangt samen met de volgende drie kenmerken:

- de dubbele functie van vastgoed - als gebruiksobject en investeringsobject - doet een gebruikersmarkt en een investeerdersmarkt ontstaan. Het kwadrantenmodel van DiPasquale en Wheaton liet het samenhangend functioneren zien via het prijsmechanisme. Gebruikersmarkt en investeerdersmarkt hebben echter elk een eigen dynamiek en een eigen interpretatie van prijssignalen. De gebruikersvraag kan kleiner zijn dan de investeerdersvraag en de marktwaarde kan onder de investeringswaarde liggen;
- de locatiegebondenheid, die het vastgoed een uniek karakter geeft en een sterk heterogene markt doet ontstaan. De ten dele door overheidsinterventies ontstane locatiekwaliteit bepaalt in belangrijke mate de waarde en waardeontwikkeling van het vastgoed;
- de moeizame waardebepaling, samenhangend met het unieke karakter van vastgoed en de lage transactiefrequentie. Waardebepalingen kennen effecten van lagging en smoothing die mitigerend en middelend uitwerken. Daardoor kunnen vastgoedwaarden worden overschat en risico's worden onderschat.

Als gevolg van deze bijzonderheden voldoen vastgoedmarkten slecht aan de neoklassieke voorwaarden van homogeniteit, transparantie en heldere prijssignalen die het aanbod min of meer automatisch afstemmen op de vraag. In de afgelopen decennia heeft de neo-institutionele visie op vastgoedmarkten meer aandacht gekregen. Dat gaf ruimte voor de nadere analyse van het vastgoedproductieproces. Onder meer Healey liet de complexiteit van investeringsbeslissingen in vastgoedmarkten zien, waarbij de institutionele context, de dynamiek van externe factoren en het samenspel van actoren met eigen belangen en middelen aan de orde zijn. Onder meer Alexander wees op het belang van institutionele arrangementen en governancestructuren die het functioneren van vastgoedmarkten kunnen ondersteunen. Alexander benoemde in dit verband expliciet de relevantie van ruimtelijke wetgeving en planologische beleidsvoering voor het functioneren van vastgoedmarkten. In het volgende hoofdstuk staan de definiëring en modellering van planologische beleidsvoering centraal en worden de relaties met vastgoedmarkten nader verkend.

Hoofdstuk 4

Planologische beleidsvoering

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de tweede onderzoekseenheid uit de vraagstelling van dit onderzoek centraal en zijn de definiëring, modellering en kenmerken van planologische beleidsvoering aan de orde. Hoewel het accent in dit onderzoek ligt op het niveau van nationale planologische beleidsvoering, is in dit hoofdstuk sprake van een brede verkenning van de beleidsactiviteit van de overheid, met op relevante momenten de verbijzondering naar bestuursniveaus. Begrippen als ruimtelijke ordening, ruimtelijke planning en planologie worden in de praktijk door elkaar gebruikt. Het is van belang om de begrippen helder te krijgen (4.2). Vervolgens is de vraag aan de orde waarom de overheid zich bezighoudt met ruimtelijke ordening. De welvaartseconomische visie op de markt heeft veelvuldig gediend als de rationele onderbouwing van overheidsinterventies. Meer recent is er ook aandacht voor neo-institutionele theoretische inzichten met betrekking tot marktfunctioneren en overheidsinterventies. Beide worden toegelicht (4.3). Daarna wordt nader ingegaan op het instrumentarium van de overheid voor planologische beleidsvoering (4.4) en wordt het bestaan van verschillende planningsystemen en planningculturen toegelicht (4.5). De beschouwingen dragen bij aan een op de vraagstelling van het onderzoek toegespitste definitie en typering van nationale planologische beleidsvoering (4.6). Ten slotte wordt deelvraag 3 beantwoord (Hoe kan nationale planologische beleidsvoering worden gedefinieerd en gemodelleerd en welke kenmerken komen daaruit naar voren?) (4.7).

4.2 Definiëren en modelleren van planologische beleidsvoering

In veel landen liggen de slechte woon- en leefomstandigheden in snelgroeiende steden aan de basis van ruimtelijke ordening als overheidsactiviteit. Het aanpakken van de stedelijke problematiek leidde tot belangstelling voor stedelijke inrichting, stedelijke uitbreiding en de consequenties voor het omringende gebied. De ontwikkeling van het beleidsveld en de begripsvorming die daarbij ontstond, hebben in de verschillende landen eigen trajecten gekend. In dit onderzoek staat de Nederlandse nationale planologische beleidsvoering centraal; daarom worden in het bijzonder de Nederlandse begrippen en opvattingen weergegeven.

Ruimtelijke ordening is het Nederlandse begrip dat in het algemeen wordt gebruikt voor de actieve betrokkenheid van de overheid bij de inrichting en het gebruik van

de ruimte[1]. Ruimtelijke *orde* ontstaat als het resultaat van spontane ontwikkelingen in de samenleving die ruimte nodig hebben; het wordt ruimtelijke *ordening* als de overheid zich ermee gaat bemoeien[2]. Het begrip ruimtelijke ordening heeft in de periode 1965-2010 naam gegeven aan het ministerie dat zich op rijksniveau met de ruimtelijke vraagstukken bezighield; het heeft in de titels gestaan van nationale beleidsnota's en van wetgeving.

Medio jaren '50 formuleerde een werkgroep van het Nederlands Instituut voor Stedebouw en Volkshuisvesting een aantal stellingen. De leden van de werkgroep legden vast dat ruimtelijke ordening als doel heeft het scheppen van een ruimtelijk kader waarin de samenleving zich op de beste wijze kan ontplooien. Naar de overtuiging van de werkgroep maakte de ontwikkeling van een samenleving binnen bepaalde grenzen keuzen mogelijk; het maken van die keuzen lag bij de verantwoordelijke bestuurders. Daarbij moest er een beleidsorgaan bestaan dat de consequenties van die keuzen in beeld bracht. Deze formulering sluit nauw aan bij hetgeen onder een beleidsactiviteit wordt begrepen en in de verdere uitwerking van de stellingen die de werkgroep formuleerde over ruimtelijke ordening is een beleidscyclus te herkennen:

- de analyse van de bestaande toestand en daarin werkzame krachten;
- verkenning van de alternatieve mogelijkheden voor toekomstige ruimtelijke ontwikkeling (in concepties, modellen);
- de keuze voor een nader uit te werken beleidsalternatief;
- en vervolgens nagaan of de realisatie in gewenste volgorde en tempo verlopen of dat bijgestuurd moet worden.

Steigenga[3] - een van de mede-opstellers van de stellingen - legde in de eerste helft van de jaren '60 de basis voor de definitie van ruimtelijke ordening die in Nederland lange tijd is gebruikt. Hij sprak over ruimtelijke ordening als *het zoeken naar en het tot stand brengen van de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving, zulks ter wille van die samenleving.* Hij sloot aan bij Rouge[4], die het organiseren van ruimte centraal stelde. Het ging volgens Rouge om het vinden van de functionele structuren die de ruimte het meest geschikt maken voor de bevrediging van de menselijke behoeften, zowel van materiële als geestelijke aard. Steigenga verduidelijkte dat in de ruimtelijke ordening niet zozeer de orga-

---

1 Mogelijk is dit begrip een germanisme en afgeleid van het Duitse Raumordnung. Het werd voor het eerst gebruikt in het zogenoemde Basisbesluit van 15 mei 1941, dat de instelling van de Rijksdienst voor het Nationale Plan regelde. Op basis van Dam Ten & Vuijsje (2011).

2 Onder meer Steigenga (1964), Berg Van den (1981), Eerste Nota inzake de ruimtelijke ordening.

3 Steigenga (1964). De definitie komt onder meer terug in de Memorie van Toelichting van de Wro. Kamerstukken II 2002/03, 28916 nr 3.

4 In Steigenga (1964): verwijzing naar La geonomie ou l'organisation de l'espace, Maurice Francois Rouge Paris, 1947, p. 33.

nisatie van de ruimte centraal staat, als wel de organisatie van het gebruik van de ruimte door en voor de mens. Steigenga was helder over het normatieve karakter van ruimtelijke ordening: vooraf geformuleerde normstellingen en als ideaal beschouwde situaties waren leidend voor het zoeken naar en tot stand brengen van de best denkbare aanpassing. Er was daarbij geen sprake van determinisme want er waren altijd meerdere goede oplossingen denkbaar.

In latere definities is het door Steigenga geformuleerde zoekproces herkenbaar, maar worden nadere accenten gelegd. Spit en Zoete[5] benadrukten de maatschappelijke dynamiek. Zij zien ruimtelijke ordening als het zoeken naar *de ruimtelijke inrichting van een veranderende samenleving en het maken van keuzes hoe en waar functies tot hun recht komen, vooral met het oog op de langere termijn ontwikkeling, inclusief de reflectie daarop*. Ze verwezen naar art. 21 van de Grondwet die een stevige verankering geeft aan deze activiteit van de overheid[6]. Voogd, Woltjer en Van Dijk[7] stelden de interventie centraal. Ruimtelijke ordening is voor hen *het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde, via fysieke ingrepen (zoals de aanleg van infrastructuur) en via regelgeving (onder meer vastgelegd in het bestemmingsplan) teneinde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren.* De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) gebruikte eveneens het begrip ruimtelijke ordening en accentueerde het beleidsmatige karakter[8]: *een activiteit van de overheid die gericht is op een bewuste en beleidsmatige beïnvloeding van het gebruik van die ruimte. De overheid heeft daarvoor ter beschikking een afwegingskader en een politiek-bestuurlijke afwegingsstructuur*[9]. Onder het afwegingskader kan worden verstaan de beleidsmatige vastlegging van doelstellingen en middelen; de afwegingsstructuur ten behoeve van politiek-bestuurlijke besluitvorming is verankerd in wet- en regelgeving.

Het begrip planologie is in de jaren ’30 in Nederland geïntroduceerd door de stedenbouwkundige De Casseres. Hij beschouwde planologie als een ‘pragmatische wetenschap’, gericht op het zodanig organiseren van de ruimtelijke structuur dat het maatschappelijke leven zich onder gunstige omstandigheden kon ontplooien. Steigenga zag planologie als de ‘voorbereiding’ van ruimtelijke ordening en ruimtelijke ordening als de maatschappelijke activiteit die de resultaten van de planologie gebruikte: ruimtelijke ordening omvatte het maken van planologische voorschriften en het doorvoeren van maatregelen om planologische doelen te bereiken. De term planologie wordt - in lijn met De Casseres - in het algemeen gebruikt

---

5 Spit & Zoete (2009).

6 Grondwet art 21: De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

7 Voogd, Woltjer & Van Dijk (2012).

8 WRR (1998).

9 De WRR geeft ook aan welk afwegingskader zich tussen 1960 en eind jaren 90 heeft ontwikkeld. Het bestaat uit vijf basisprincipes: concentratie van verstedelijking, ruimtelijke hiërarchie, ruimtelijke samenhang, ruimtelijke differentiatie en ruimtelijke rechtvaardigheid.

als de aanduiding van het wetenschapsgebied dat gericht is op bezinning op en operationalisering van ruimtelijke ordening[10]. Het gebruik is echter niet helemaal consequent. Er wordt gesproken over de planoloog die als werkgebied heeft de ruimtelijke ordening in theorie en praktijk[11]; een planoloog die planologie beoefent, doet wat anders dan een planoloog die met ruimtelijke ordening bezig is[12]. De bijvoeglijke naamwoorden 'planologisch' en 'ruimtelijk' worden als synoniemen gebruikt, bijvoorbeeld in de combinatie met beleid.

Planning en beleid zijn algemene termen die verwijzen naar toekomstgericht handelen om doelstellingen te realiseren. De vraag is hoe planning en beleid zich tot elkaar verhouden. Sommigen hebben de opvatting dat planning een component kan zijn die eventueel (maar niet per definitie) leidt tot beleid[13]. Anderen benadrukken het puur theoretische karakter van het onderscheid. Onder meer Dror[14] wees op de praktijk, waarin de relatie tussen planning, beleid en uitvoering complex en veelzijdig is. Planning van de ene organisatie kan leiden tot beleid van de andere organisatie. Wat voor de een het uitvoeringsstadium is, kan voor de ander een beleidsstadium inluiden[15]. Soms worden beide begrippen inhoudelijk gelijkgesteld, maar is de term beleid gereserveerd voor het toekomstgericht handelen *van de overheid*[16].

Wat het object van ruimtelijke ordening betreft, zijn eveneens meerdere interpretaties zichtbaar. Steigenga omschreef het object van ruimtelijke ordening als de ruimtelijke organisatie van de samenleving. Het scheppen van orde in de bestemming en het gebruik van de grond[17] beschouwde hij als het object van ruimtelijk beleid. Er worden ook neutralere omschrijvingen van het object gehanteerd: het is de inhoud van het vraagstuk waar de planoloog zich mee bezig houdt. Dat vraagstuk kan functionele aspecten hebben en strategisch, tactisch of operationeel zijn. Spit en Zoete plaatsten het object van ruimtelijke ordening in de planningdriehoek waar planologen in de praktijk mee te maken hebben. Het object gaat over de wat-variabelen van het vraagstuk. De andere posities worden ingenomen door het proces (de hoe-variabelen van het vraagstuk) en de context. Die context bevat randvoorwaarden voor ruimtelijke ordening; dergelijke randvoorwaarden vloeien

10 Voogd, Woltjer & Van Dijk (2012).
11 Voogd, Woltjer & Van Dijk, (2012).
12 Berg Van den (1981).
13 Onder meer bij Steigenga (1964) die planning in de sfeer van voorbereiding plaatst. Daar hoeft niet altijd beleidsmatige ordening uit voort te vloeien.
14 Dror (1961).
15 Onder meer nader uitgewerkt in Ridder De (1995).
16 Voogd, Woltjer & Van Dijk (2012).
17 Deze terminologie gebruikte de staatscommissie Van den Berg in het advies over zelfstandige ruimtelijke wetgeving. Daarbij sprak de commissie van ruimtekundige ordening, maar die term werd in wetgeving en beleid vervangen door ruimtelijke ordening.

voort uit wet- en regelgeving en autonome ontwikkelingen in economie en samenleving.

Beleid kan worden omschreven als het product van een bewust ontwerp van het handelen van een actor, of als een complex van handelingen ten aanzien van een probleem of een doelgroep[18]. Beleid komt tot stand langs de lijnen van beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling (ook wel aangeduid als beleidsvorming of beleidsformulering) en beleidsimplementatie. In het kader van ruimtelijke ordening kan ook sprake zijn van *plan*vorming en *plan*implementatie, maar dat hoeft niet. Het beleidsproces kent meerdere fasen en kan - bijvoorbeeld - als volgt worden weergegeven:

Beleidsvorming

- de probleemanalyse;
- het formuleren van doelen;
- het verkennen van alternatieve strategieën om doelen te realiseren;
- het benoemen van criteria om strategieën te kunnen vergelijken;
- de keuze van de beleidsstrategie die doelen en middelen verbindt;

Beleidsimplementatie

- voorbereiding van de implementatie;
- de uitvoering van het beleid;
- monitoring en eventuele bijsturing;
- afronding en evaluatie.

Het beleidsproces wordt vaak gemodelleerd als een beleidscyclus om de opeenvolging van formulering, implementatie, monitoring en bijstelling/herformulering weer te geven. Modellering biedt een vereenvoudigde en ideaaltypische weergave van de werkelijkheid; die werkelijkheid is meestal weerbarstiger dan het model doet vermoeden. Beleidsvoering vindt plaats in een complexe omgeving, met onzekerheden en onverwachte ontwikkelingen. Beleidsmaatregelen kunnen onverwachte en ongewenste effecten opleveren, al dan niet door de combinatie met andere beleidsvoering. Tegenvallende resultaten in de implementatiefase leiden tot hernieuwde probleemanalyses en gedeeltelijk nieuwe beleidsformuleringen. Fasen lopen meer door elkaar dan de bovenstaande gestructureerde opsomming weergeeft.

Het planologisch beleidsproces kan gemodelleerd worden als een beleidscyclus, waarop ook de bovenstaande opmerkingen van toepassing zijn. De bijzondere en onderscheidende kenmerken van dit veld van beleidsvoering hangen samen met het object ervan; dat wordt hier begrepen als *de ruimtelijke vraagstukken die voortvloeien uit maatschappelijke activiteiten*. Deze omschrijving geeft weer dat het

18 Ridder De (1995), p. 7.

planologische beleidsproces het karakter heeft van facetbeleid[19]. Facetbeleid gaat over een 'facet van alle overheidsactiviteiten vanuit een gezichtspunt'; dat kan een planologisch gezichtspunt zijn, maar ook een economisch of sociaal gezichtspunt. Facetbeleid onderscheidt zich van sectorbeleid dat omschreven kan worden als de 'concrete programmering van een tak van overheidsactiviteit gericht op een soepel verlopen van die activiteit'. Eind jaren '60 kwam de Commissie De Wolff tot deze onderscheidende typeringen van het overheidsbeleid. Sectorbeleid en facetbeleid waren voor de Commissie gelijkwaardig, maar ze konden in de praktijk met elkaar in conflict komen. In een dergelijke situatie, wanneer overheden er onderling niet meer uitkwamen, moest een hogere overheid de besluitvorming eventueel overnemen.

De bijzonderheden van het planologische beleidsproces vloeien voort uit de samenloop van ruimtelijk facetbeleid met sectorbeleid. Kenmerkend zijn daarnaast de locatiegebondenheid van maatschappelijke activiteiten en de per definitie beperkte en begrensde beschikbaarheid van de ruimte, die tot vraagstukken van ruimtelijke afstemming en allocatie kunnen leiden.

4.3 Argumenten voor nationale planologische beleidsvoering

De vraag waarom de overheid zich bemoeit met de ruimtelijke vraagstukken die voortvloeien uit maatschappelijke activiteiten, verwijst in eerste instantie naar het algemene vraagstuk van de coördinatie van activiteiten in de samenleving. Steigenga zag medio jaren '60 de (algemene) noodzaak van planning en ordening in de toegenomen complexiteit van de samenleving en de afgenomen overzichtelijkheid. Hij verwees naar Karl Mannheim die een toenemende 'verdichting van gebeurtenissen' benoemde. Het bereiken van een natuurlijke evenwicht via concurrentieverhoudingen en wederzijdse aanpassingen zou volgens Mannheim daardoor steeds hopelozer worden. In die lijn zag Steigenga leiding van de overheid als een noodzaak om 'conflictsituaties en deficiënties in belangrijke sectoren der samenleving' te vermijden. Behoudens de noodzaak was er ook een normatieve wenselijkheid om te komen tot de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving, zulks ter wille van die samenleving.

De overheidstaak wordt veelvuldig gekoppeld aan een publiek belang. Een publiek belang kan worden gedefinieerd als een belang met een grote maatschappelijke relevantie, dat de overheid zich aantrekt en dat door de overheid moet worden behartigd en geborgd[20]. Hoe een dergelijk belang wordt geïdentificeerd, kan worden beschouwd als 'het primaat van de politiek'. Dat kan worden begrepen als een

19 Het onderscheid tussen facetbeleid en sectorbeleid werd gemaakt door de Commissie De Wolff (1968-1970) die op verzoek van de regering De Jong onderzoek deed ter voorbereiding van de toekomstige maatschappijstructuur.

20 Op basis van WRR (2000).

democratisch gelegitimeerd besluit van politici, afgestemd op de onderliggende of achterliggende wensen of belangen van de samenleving

Vanuit economische optiek wordt het coördinatievraagstuk langs twee hoofdlijnen beschouwd:

- het mechanisme van de markt: de onzichtbare hand van Adam Smith, ofwel het mechanisme van transacties en prijsvorming dat zorgt voor de afstemming van aanbod op vraag;
- het mechanisme van de overheid: politieke besluitvorming rondom vraag en aanbod, gebaseerd op de (impliciete) wens en het mandaat van de kiezer.

De meeste samenlevingen hebben een mengvorm van beide mechanismen en de voorkeur voor het ene of het andere mechanisme varieert bovendien in de tijd. De besluitvorming over wat de markt oplost en waar (waarom en hoe) politieke besluitvorming aan de orde is, vloeit voort uit verschillende economische visies op de markt.

4.3.1 Welvaartseconomische argumenten - falend marktmechanisme

Ruimtelijke ordening gaat over bemoeienis van de overheid met de ruimtelijke consequenties van maatschappelijke activiteiten. De vraag waarom de overheid zich daarmee bemoeit, wordt veelvuldig beantwoord vanuit de welvaartseconomische redenering (zie ook 3.3.). Interventies van de overheid zijn gericht op het bestrijden van externe effecten en het corrigeren van onrechtvaardige marktuitkomsten. De overheid coördineert de ruimtevraag, stemt de verschillende vormen van grondgebruik af die elkaar wel of juist niet kunnen verdragen en reserveert ruimte voor functies met een zwakkere marktpositie.

Het falend marktmechanisme verwijst in dit geval naar een ‘ruimtemarkt’: de markt die het geheel aan ruimtevragen en ruimteaanbod omvat. Hoewel de ruimtevraag evident is, wordt doorgaans niet ervaren dat er ‘ruimte’ verhandeld wordt. De maatschappelijke vraag betreft ruimte voor agrarische bedrijfsvoering en dan is landbouwgrond het te verhandelen goed; of ruimte voor wonen en dan zijn een huis en bijbehorende grond het te verhandelen goed. De ruimtemarkt is dan ook vooral herkenbaar in de diverse (vastgoed-) deelmarkten. De optimale afstemming van de ruimteclaims in die verschillende deelmarkten vereist een complexe coördinatie, die via het marktmechanisme niet zonder meer tot doelmatige en rechtvaardige uitkomsten leidt[21].

De betrokkenheid van de overheid bij de ruimtemarkt kan verder worden beargumenteerd op basis van de kenmerken van ruimte als een collectief goed. Elk individu in de samenleving gebruikt immers ruimte en heeft recht op ruimte. Het is niet mogelijk om mensen die er niet voor betalen uit te sluiten van het gebruik

21 Zie onder meer de eerder beschreven kenmerken van de grondmarkt.

van ruimte. Ruimte kent een vast totaalaanbod dat inelastisch is voor prijsontwikkelingen. Er kan niet meer van worden geproduceerd[22] en er is behalve een coördinatievraagstuk ook een allocatievraagstuk.

De locatiegebondenheid van het ruimteaanbod noodzaakt tot (overheids)investeringen in collectieve goederen (infrastructuur) om locaties te verbinden. Hierin ligt een derde argument voor overheidsbetrokkenheid bij de ruimtemarkt. De verantwoordelijkheid van de overheid voor de productie van collectieve goederen vraagt om passende investeringscondities. De ruimtemarkt is niet precies hetzelfde als de grondmarkt, maar de vraagstukken van de ruimtemarkt manifesteren zich wel in belangrijke mate op de grondmarkt.

Vanuit welvaartstheoretische inzichten bemoeit de overheid zich met ruimtelijke vraagstukken om te komen tot de (economisch, maatschappelijk) optimale:

- coördinatie van ruimteclaims;
- allocatie van ruimte;
- condities voor overheidsinvesteringen.

Conform de argumentatie van Teulings e.a. wordt de planologische beleidsvoering vormgegeven op basis van criteria van doelmatigheid en rechtvaardigheid.

4.3.2 Neo-institutionele argumenten - onzekerheid, risico's en transactiekosten

Ook langs andere lijnen kan in het functioneren van markten aanleiding worden gevonden voor overheidsinterventies. Waar welvaartseconomen vooral kijken naar de (suboptimale, onrechtvaardige) *uitkomst* van marktwerking, kijken neo-institutionele economen primair naar het *proces* van marktwerking. Het functioneren van het marktmechanisme kan worden gehinderd of belemmerd door allerlei oorzaken die hoge transactiekosten doen ontstaan. Hoge transactiekosten kunnen partijen afhouden van transacties en hen ertoe brengen om de markt te mijden[23]. Specifieke governancestructuren kunnen bijdragen aan het verminderen van barrières en het verlagen van transactiekosten. Dergelijke structuren leveren informatie op en bieden zekerheden die de risico's die marktpartijen ervaren doen afnemen. Als gevolg daarvan neemt de bereidheid om tot transacties te komen toe.

Alexander beschouwde ruimtelijke ordening als een onderdeel van governancestructuren die het functioneren van vastgoedmarkten kunnen ondersteunen[24].

---

22 De totale hoeveelheid *bruikbare* ruimte kan wel worden vergroot; voorbeelden zijn het winnen van land op water of technische ingrepen, zoals irrigatie, die verbouw van gewassen mogelijk maken.

23 Voorbeelden van het mijden van de markt zijn het integreren van activiteiten in de eigen organisaties of het verhandelen van goederen en diensten binnen bekende netwerken zoals familie.

24 Alexander (2014).

Hij maakte het onderscheid naar land use planning (planvorming)[25] en development control (regulering van ontwikkelrechten). In beide fasen kunnen private en publieke governancestructuren aan de orde zijn die zekerheden bieden aan partijen in de vastgoedmarkt. Planvorming kan onderbouwde en beredeneerde plannen opleveren die belangrijke informatie bevatten over de verwachte ruimtevraag, het te ontwikkelen ruimteaanbod en de kwaliteit van specifieke locaties. Plannen kunnen een ruimtelijke ontwikkelingsrichting weergeven en resulteren in het formeel bestemmen van locaties. Planvorming kan een publieke activiteit zijn, maar ook een private of een gezamenlijke publiek-private activiteit.

Het is van belang dat aan dergelijke plannen ook enige zekerheid kan worden ontleend. Vertrouwen in de beleidshandhaving, beleidsuitvoering en planrealisatie kan worden versterkt door de overtuigingskracht van het plan zelf, door wet- en regelgeving en door het commitment van de overheid. Dat laatste kan bijvoorbeeld blijken uit investeringen in collectieve goederen, zoals de aanleg van infrastructuur die de overheid voor haar rekening neemt. De meeste zekerheid ontstaat door een juridisch bindend (overheids)plan, maar volledige zekerheid staat op gespannen voet met de gewenste flexibiliteit om te kunnen reageren op veranderingen in de samenleving.

4.4 Het instrumentarium van (nationale) planologische beleidsvoering

In de definitie van de WRR[26] was sprake van een afwegingsstructuur en een afwegingskader die de overheid ten dienste staan in de ruimtelijke ordening. Het afwegingskader geeft de inhoudelijke criteria voor de onderlinge weging en beoordeling van verschillende beleidsalternatieven. Deze afweging resulteert in politiek-bestuurlijke besluitvorming over het beleidsalternatief dat de meest optimale (doelmatige, doeltreffende) combinatie bevat van doelstellingen en middelen. Voor dit proces van politiek-bestuurlijke besluitvorming is een afwegingsstructuur beschikbaar. De Ridder en Schut[27] spraken hier van het ruimtelijk planningstelsel. Zij definiëren een planningstelsel als de bestuursstructuur voor georganiseerde complexe besluitvorming. Het planningstelsel structureert en faciliteert het gewenste verloop van het beleidsinhoudelijke planningsproces; het is vormgegeven in wet- en regelgeving. Voor complexe planologische besluitvorming is een juridisch planningstelsel beschikbaar.

Beleid van de overheid is er veelal op gericht om gedrag te sturen of te beïnvloeden opdat de gewenste resultaten ontstaan. Het instrumentarium dat daarvoor beschikbaar is, heeft een klassieke indeling naar[28]:

---

25 Land use planning krijgt vorm in plannen of in richtlijnen.

26 WRR (1998).

27 Ridder De & Schut (1995).

28 Deze klassieke instrumentenfamilies worden ook wel aangeduid als de zweep, de peen en de preek.

- wet- en regelgeving die bepaald gedrag kan afdwingen;
- financiële prikkels die gewenst gedrag stimuleren (premies, subsidies) of ongewenst gedrag ontmoedigen (boetes, heffingen);
- informatie en communicatie, om gedrag te beïnvloeden.

Het gebruik van alle drie typen instrumenten is zichtbaar in ruimtelijke ordening, zeker waar het beleid samenloopt met dat van (budgethoudende) sectoren.

Ruimtelijke ordening heeft als bijzonderheid dat het de beschikking heeft over planinstrumentarium: er worden ruimtelijke plannen gemaakt voor geografische gebieden. Ruimtelijke plannen kunnen meerdere functies hebben: ze bevatten informatie over potenties en overheidsprioriteiten in een bepaald geografisch gebied, ze stimuleren ruimtelijke ontwikkelingen en coördineren en integreren verschillende ruimtelijke belangen. Plannen bieden het kader om ruimtelijke initiatieven te toetsen.

Een tweede bijzonderheid in het instrumentarium van de ruimtelijke ordening betreft de mogelijkheid om gronden te bestemmen. Bestemmen dient de regulering van het gebruik van de grond, waarbij bepaalde bestemmingen worden toegelaten met uitsluiting van andere. Er kunnen nadere voorschriften voor het gebruik van de grond worden gegeven. Het bestemmen van grond geeft mogelijkheden om ruimteclaims te coördineren, externe effecten of verdringing te bestrijden en een efficiënt gebruik van de ruimte te bewerkstelligen. Bestemmen geeft richting aan nieuwe vormen van grondgebruik en is van belang voor een goed beheer van het reeds gerealiseerde grondgebruik. Ruimtelijke initiatieven kunnen planologisch worden getoetst aan de vastgelegde, gewenste bestemming en vervolgens resulteren in een vergunningverlening voor planrealisatie. De vergunningverlening die de realisatie van ruimtelijke initiatieven mogelijk maakt, is een derde bijzonderheid van het planologisch instrumentarium.

Het proces van bestemmen kan op verschillende manieren verlopen: het kan de resultante zijn van planologische beleidsvoering en het kan samenhangen met projectbeleidsvoering[29]. Planologische beleidsvoering is vergelijkbaar met een begrotingsproces: het is ‘redeneren vanuit het middel’, namelijk de beschikbare ruimte die op meerdere manieren kan worden toebedeeld aan verschillende gebruiksmogelijkheden. Het afwegingsproces rondom die verschillende gebruiksmogelijkheden is erop gericht om een optimaal resultaat voor de samenleving te bereiken. Projectbeleidsvoering is gericht op de realisatie van een specifiek project dat zich aandient en waarvoor een bestemmingsvastlegging of bestemmingswijziging noodzakelijk is. Het heeft het karakter van ‘redeneren vanuit het doel’, namelijk de realisatie van het project. Het eerste proces is een strategische en toekomstgerichte activiteit die de gelijkwaardige en integrale afweging van meerdere ruimtelijke belangen omvat. Het tweede heeft meer een ad-hoc-karakter; in pro-

29 Ridder De (2014).

jectbeleidsvoering gaat het om de afweging van dit specifieke project tegenover andere ruimtelijke belangen.

Regulering van het grondgebruik geeft nog geen garantie dat bouwgronden beschikbaar komen. Evans[30] wees op de diverse mechanismen die het aanbieden van gronden ten behoeve van bestemmingsrealisatie kunnen belemmeren. In aanvulling op en ter ondersteuning van bestemmen kunnen instrumenten van het grondbeleid worden ingezet om de bouwgronden beschikbaar te krijgen. Onder grondbeleid wordt verstaan het geheel van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke middelen die een overheid kan inzetten om gronden beschikbaar te krijgen ten behoeve van de realisatie van de vastgelegde bestemming. Het grondprijsbeleid maakt deel uit van het grondbeleid en draagt bij aan de (financieel) haalbare en rechtvaardige beschikbaarheid van gronden ten behoeve van bestemmingsrealisatie.

Het specifieke planologische instrumentarium dat de overheid ter beschikking heeft om ruimtelijke ontwikkelingen te beïnvloeden, bestaat uit ruimtelijke plannen, het vastleggen van bestemmingen en de toekenning van ontwikkelrechten. Het instrumentarium kan worden ingezet ten behoeve van grondgebruiksregulering. Ter ondersteuning daarvan kunnen instrumenten worden ingezet voor grondaanbodregulering en grondprijsregulering.

4.5 Planningsystemen en planningculturen

Landen verschillen in hun planningsystemen en planningculturen. Deze verschillen vloeien voort uit de eigenheid van geschiedenis, geografie, economische ontwikkeling en gewoonten en gebruiken die landen kenmerken[31]. Alleen al het gebruik van de verschillende begrippen - zoals ruimtelijke ordening, spatial planning, land use planning, aménagement du territoire of planification du territoire - duidt op dergelijke verschillen. De laatste jaren is onder invloed van globalisering en internationale samenwerking een toenemende belangstelling zichtbaar voor planningculturen. Het Compendium of Spatial Planning Systems and Policies van de European Commission (1997)[32] was een eerste poging tot beschrijven en vergelijken van spatial planning - ruimtelijke ordening - in zestien Europese landen. Verschillen in definities en interpretaties maakten deze exercitie niet eenvoudig; het vinden van algemene aanvaardbare begrippen bleek een opgave. Ruimtelijke planning kon nog wel in een brede definitie worden omschreven, maar het definieren en omschrijven van een planningsysteem op een wijze die alle landen paste,

---

30 Evans (2004). Evans wees erop dat de grondeigenaar onzeker kan zijn over de waarde en het beste verkoopmoment. Hij kan een hogere waarde verwachten en uit speculatieve motieven de grondeigendom vasthouden. Hij wil mogelijk niet verkopen vanwege een emotionele binding met het grondbezit, bijvoorbeeld omdat het al lang in de familie is.

31 Healey & Williams (1993).

32 European Commission (1997).

was niet goed te doen: '*It is impossible to be precise about the equivalent terms for the arrangements which make up the planning system in each memberstate'*.

De term spatial planning is vervolgens gekozen als een neutrale aanduiding voor:

> … 'the methods used largely by the public sector to influence the future distribution of activities in space. It is undertaken with the aims of creating a more rational territorial organisation of land uses and links between them, to balance the demands for development with the need to protect the environment and to achieve social and economic objectives. Spatial planning embraces measures to coordinate impacts of other sectoral policies, to achieve a more even distribution of economic development between regions than would otherwise be created by market forces and to regulate the conversion of land uses'.

In het Compendium werd niet van planningculturen gesproken, maar is de term planning traditions gebruikt. Veel Europese landen delen een ontstaansgeschiedenis van spatial planning die ergens rond 1900 begint. Industrialisatie en stedelijke groei waren aanleiding voor wetgeving die primair gericht was op de verbetering van fysieke woonomstandigheden. Vanuit die gedeelde problematiek hebben landen hun eigen specifieke planningsystemen opgebouwd. Een veelheid van historische, culturele, geografische, juridische en demografische factoren heeft bijgedragen aan de gevarieerde vormgeving van regelgeving en werkwijzen. In het Compendium werden op basis van inventarisaties en analyses vier hoofdgroepen van Europese planningtradities beschreven. Figuur 4.1 geeft de zeven factoren die zijn gebruikt om te komen tot deze groepering.

Figuur 4.1: Factoren van de planningtradities uit het EU Compendium

Factoren van een planning-traditie	**Nadere uitleg**
the scope of the system	De breedte van de beleidsonderwerpen van spatial planning en de mate van integratie van planningsystemen en (budgetten van) specifieke sectoren.
the extent and type of planning at national and regional levels	Alle landen hebben op het lokale niveau een systeem van planvorming en regulering van grondgebruik. Landen verschillen sterk in de mate waarin op het nationale en/of regionale niveau spatial planning bestaat.
the locus of power	Bedoeld wordt de mate van centralisatie, regionalisatie of decentralisatie in het planning systeem.
the relative roles of public and private sectors	De relevantie van publieke dan wel private middelen bij de uitvoering van spatial planning; de mate waarin ruimtelijke ontwikkeling kan worden aangeduid als plan-led dan wel market-led.
the nature of the system of law	De aard van het rechtssysteem; systematiek van bindende plannen of van lokale besluitvorming.
constitutional provision and administrative traditions	Grondwettelijke voorzieningen en bestuurstradities.
the maturity or completeness of the system	Aspecten als draagvlak onder de bevolking, kwaliteit van het instrumentarium, mate van verticale integratie en horizontale coördinatie tussen overheden, inspraak en transparantie van besluitvorming

De vier planningtradities zijn aangeduid als[33]:

regional economic approach

in this case, spatial planning has a broad meaning relating to the pursuit of wide social and economic objectives, especially in relation to disparities in wealth, employment and social conditions between different regions of the country's territory. Where this approach of planning is dominant, central government inevitably plays an important role in managing development pressures across the country, and in undertaking public investment.

comprehensive integrated approach

in this case spatial planning is conducted through a very systematic and formal hierarchy of plans from national to local levels, which coordinate public sector activity across different sectors but focus more specifically on spatial coordination than economic development …. This tradition is necessarily associated with mature systems. It requires sophisticated planning institutions and mechanisms and considerable commitment to the planning process. Public sector investment in bringing about the realisation of the planning framework is the norm.

33 Deze omschrijvingen van de planning tradities zijn nagenoeg letterlijk overgenomen van pagina's 36 en 37 van het Compendium.

land use management

planning is more closely associated with the narrower task of controlling the change of land use at the strategic and local levels. In this situation local authorities undertake most of the planning work, but a central administration is also able to exercise a degree of power, either through supervising the system or through setting the central policy objectives.

urbanism

has a strong architectural flavour and concern with urban design, town scaping and building control. In these cases regulation has been undertaken through rigid zoning and codes. There is a multiplicity of laws and regulations but the systems are not well established and have not commanded great political priority or general public support. As a result they have been less effective in controlling development. Like the other traditions above, it is possible to recognise change here with government at all levels making considerable efforts to establish more firm planning control and broaden the concerns of spatial planning.

Nadien werden verdere verfijningen van de systematiek gemaakt, onder meer vanuit de vraagstelling of spatial planning in de verschillende Europese landen meer op elkaar gaat lijken. Europese richtlijnen zouden daar aanleiding toe kunnen geven, maar ook internationale vraagstukken als globalisering, klimaatverandering en urbanisatie. De voorlopige conclusie lijkt te zijn dat wel sprake is van een zekere harmonisatie in planningsystemen maar nog niet van convergentie in planningculturen: '*core cultural traits are quite resistant to change and help maintain a diversity of planning cultures in Europe'*[34].

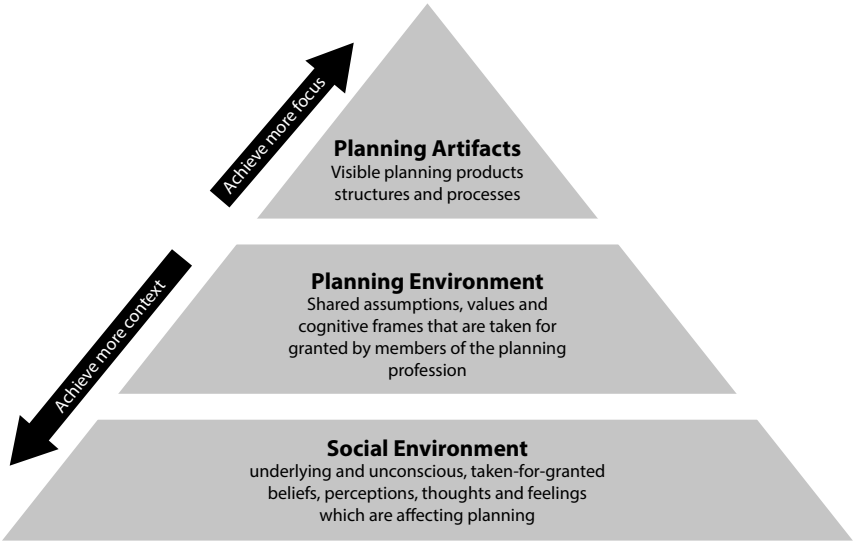
Sanyal[35] verstond onder een planningcultuur het collectieve ethos en de dominante attitudes van planners met betrekking tot de rollen van staat, marktkrachten en samenleving bij het beïnvloeden van maatschappelijke effecten. Anderen begrepen onder planningculturen niet alleen ethos en attitude, maar ook het daarmee samenhangende feitelijk handelen. Reimer en Blotevogel[36] maakten onderscheid in een planningsysteem en een planningcultuur. De eerste omvatte alle componenten die de doelstellingen rondom het beschermen, ontwikkelen en gebruiken van gronden dienen. De tweede - de planningcultuur - ontstond vanuit concrete planningactiviteiten binnen het planningsysteem. Buitelaar en Bregman[37] hanteerden eveneens een bredere opvatting. Planningcultuur is voor hen de verzameling informele instituties die is ontstaan uit de besluitvorming over doelen en middelen van planning en die vervolgens ook weer dergelijke besluitvorming leidt. Het gaat bij een planningcultuur veelal om impliciete en niet afdwingbare regels. Onder meer Knieling

34 Staed, De Vries & Kok (2005).
35 Sanyal (2005).
36 Reimer & Blotevogel (2012).
37 Buitelaar & Bregman (2016).

en Othengrafen[38] werkten het begrip planningcultuur uit als een theoretisch concept ten behoeve van vergelijkende analyses. Zij gebruikten een meerlagenmodel dat de zichtbare en onzichtbare kenmerken van een planningcultuur weergeeft:

- Planningartefacten: tot de planningartefacten rekenden zij de zichtbare en manifeste zaken als kenmerkende ruimtelijke structuren (concentratie van verstedelijking, gespreide bebouwing, lintbebouwing) en kenmerkende aspecten van het planningsysteem (zoals de mate van decentralisatie, betrokken organisaties en instituties).
- Planningomgeving: de planningomgeving werd gevormd door de missie en de kernwaarden van planners, de beleidskaders en beleidsformuleringen en het algemene draagvlak voor planning.
- Maatschappelijke omgeving: de maatschappelijke omgeving gaf de minder manifeste, vaak vanzelfsprekende maatschappelijke waarden weer die onder meer de oriëntatie tegenover verleden, heden en toekomst bevatten, de waardering voor natuurlijke kwaliteiten, eigenschappen van de staat en algemene kenmerken van de samenleving.

Figuur 4.2: Weergave van de planningcultuur volgens Knieling en Othengrafen



Specifieke elementen van de planningcultuur kunnen zich ontwikkelen tot een planningdoctrine. Faludi en Van de Valk[39] bedoelden met dit begrip een breed gedragen, structureel en tijdsbestendig beeld van ruimtelijke organisatieprincipes en planningprincipes voor een bepaald grondgebied. Voor Nederland was de notie

38 Knieling & Othengrafen (2015).
39 Faludi & Van der Valk (1994).

van de Randstad als stedenring, met het Groene Hart als open te houden middengebied kenmerkend voor de planning doctrine. Volgens Needham[40] ontstaat zo'n planningdoctrine in de loop van jaren uit het geheel van planinhoud, planningpraktijken, betrokken organisaties en relevante wetgeving. Hij verwees daarbij ook naar het bredere begrip dat Ball gebruikte: de Structure of Provision die het geheel van wetgeving, publieke en private organisaties, praktijken, attitudes en verwachtingen omvat en die in onderlinge samenhang een coherente productiestructuur vormen[41].

De ruimtelijke ordening van landen kan beschreven en getypeerd worden op basis van het planningsysteem en de planningcultuur. Beide begrippen worden hier als volgt omschreven:

- het planningsysteem bevat de formele wet- en regelgeving die taken, rollen, procedures en verhoudingen regelt tussen overheden onderling en tussen overheid en samenleving;
- de planningcultuur komt naar voren uit de min of meer duurzame missie, kernwaarden en strategie van beleidsvoering, uit bestuurlijke verhoudingen en uit de verhoudingen tussen overheid en markt.

Om dit geheel te kunnen begrijpen en doorgronden in een specifieke situatie, zoals die van de Nederlandse planologische beleidsvoering in de afgelopen zes decennia, kan een analyse van de maatschappelijke omgeving zoals omschreven door Knieling en Othengrafen zinvol zijn. In het kader van dit onderzoek zou ook de verbinding van planologische beleidsvoering met het functioneren van vastgoedmarkten aan de orde moeten zijn.

4.6 Definiëring en modellering in het licht van de onderzoeksvraag

De hiervoor weergegeven beschouwingen bieden een adequate omschrijving van ruimtelijke ordening als een beleidsactiviteit van de overheid. Op basis van de vraagstelling van dit onderzoek is er de behoefte om een aantal accenten te leggen: het gaat in dit onderzoek om de formulering en implementatie van nationale planologische beleidsvoering en om de (al dan niet bedoelde en gewenste) gevolgen daarvan voor het functioneren van vastgoedmarkten. De term beleidsvoering zal worden gebruikt om het geheel van beleidsvorming en beleidsimplementatie aan te duiden. Daar worden twee bijvoeglijke naamwoorden aan toegevoegd: het gaat om *nationale planologische* beleidsvoering. Nationale planologische beleidsvoering verwijst naar de beleidsvorming en beleidsimplementatie door de rijksoverheid op het gebied van de ruimtelijke ordening.

40 Buitelaar & Bregman (2016).
41 Ball (1998).

Vanuit de onderzoeksvraag is een definitie gewenst die verbinding maakt tussen planologische beleidsvoering en vastgoedmarkten. Die is te vinden bij onder meer Alexander. Hij stelde met een verwijzing naar Lai[42]: *public land use planning and development control can be defined as government delineation and/or restrictions of rights over land within certain spatial confines.* In deze omschrijving wordt 'land use planning' aangevuld met 'development control' en wordt de regulering van rechten van grondgebruik benoemd. Langs deze lijnen is planologische beleidsvoering als overheidsactiviteit een substantieel element in de institutionele omgeving van vastgoedmarkten. Het informatieve gehalte van planologische beleidsvoering is in vastgoedmarkten van strategische waarde. Het bestemmen van grond biedt zekerheden die de waardeontwikkeling van het vastgoed beïnvloeden. Het toekennen en beperken van ontwikkelrechten (development control) bepaalt de investeringsmogelijkheden.

Nationale planologische beleidsvoering wordt in dit onderzoek gedefinieerd als *de formulering en implementatie van planologisch beleid van de rijksoverheid, gericht op het bewerkstelligen van bepaalde maatschappelijke doelen. Het kan leiden tot de (onderbouwde) regulering van het grondgebruik en de toekenning van ontwikkelrechten.* Nationale planologische beleidsvoering geeft fundament aan de waardeontwikkeling van vastgoed. Het planologisch instrumentarium dat beschikbaar is voor beleidsvoering, is eerder omschreven als

- informatieve en tot ontwikkeling uitnodigende plannen;
- regulering van het grondgebruik, het grondaanbod en de grondprijs;
- de planologische toetsing van en vergunningverlening voor de realisatie van ruimtelijke initiatieven.

Het planologisch instrumentarium kan worden omschreven op een wijze die de gevolgen weergeeft voor het functioneren van vastgoedmarkten. De typologie van Adams, Watkins en White[43] deelt het planologisch instrumentarium in naar beoogde effecten op - gevolgen voor - de investeringscontext van marktactoren. Deze beoogde effecten worden omschreven als:

- market shaping: het inhoudelijk verduidelijken van de context waarin investeringsbeslissingen worden genomen;
- market regulation: het definiëren van voorwaarden waar investeringsbeslissingen aan moeten voldoen;
- stimulation: het (positief) beïnvloeden van de investeringsbeslissing;
- capacity buiding: het versterken van strategische afwegingen rondom investeringsbeslissingen om tot de optimale keuze te komen.

---

42 Alexander (2001): Alexander verwees naar Lai (1994) Letterlijk schreef Lai (p. 77): Zoning *is broadly understood in this paper to be government delineation and/or restrictions of rights over land within certain spatial confines.*

43 Adams, Watkins & White (2005).

Figuur 4.3: Planning tools en beoogde effecten op de investeringscontext

Table 4.1 Planning tool types.

Intended/characteristic market affect	Typical sub-types	Typical example
Shaping		
(e.g. shaping the decision environment or context)	• Development plans (e.g. public infrastructure investment plans)	• Transport infrastructure investment plans
	• Regulatory plans (e.g. statutory plans/policies/strategies)	• National planning policy and development plans
	• Indicative plans (e.g. non-statutory plans/policies/strategies and advice)	• Establishing spatial vision for area
Regulation		
(e.g. defining the parameters of the decision environment)	• State (or third party) regulation	• Planning/development controls
	• Contractual (or bi-lateral) regulation	• Restrictive covenants attached to land transfers
Stimulation		
(e.g. restructuring the contours of the decision environment)	• Indirect/fiscal measures	• Subsidies (tax breaks) to encourage more of desired activities (e.g. derelict land reclamation grants) and/or taxes to discourage certain activities (e.g. tax on greenfield development)
	• Direct state action	• Compulsory acquisition of land
		• Joint ventures
Capacity building		
(e.g. developing actor's ability to identify and/or develop more effective/desirable strategies)	• Actor-network relationships	• Arenas for interaction/networking
	• Social capital	• Partnerships/partnering arrangements
	• Cultural perspectives	• Thinking 'outside the box'

De in paragraaf 4.3 weergegeven economische argumentatie voor planologische beleidsvoering is interessant omdat deze een theoretische verbinding legt met vastgoedmarkten. De welvaartseconomische en de neo-institutionele invalshoeken geven een fundament aan interventies van de overheid in vastgoedmarkten en benoemen de potentiële effecten daarvan. De verbinding is ook zichtbaar in de wijze waarop het object van nationale planologische beleidsvoering is gedefinieerd. Dat komt ten dele overeen met het object van vastgoedinvesteerders: planologische beleidsvoering en vastgoedmarkten delen de belangstelling voor ruimtelijke vraagstukken[44]. Beide zijn geïnteresseerd in de ruimtevraag en gericht op de locaties waar aanbodontwikkeling kan ontstaan om die ruimtevraag te bedienen. De planoloog wordt daarbij geleid door maatschappelijke doelen en de vastgoedinvesteerder door rendementsafwegingen. Ze delen het object, maar ze handelen vanuit verschillende motieven.

De vastgoedinvesteerder ervaart investeringsdruk en heeft te maken met onzekerheden over investeringsmogelijkheden en rendementsverwachtingen. Dergelijke onzekerheden kunnen belemmerend werken voor het aangaan van transacties en

44 Waarbij de beschouwing van de ruimtevraag en de afweging van ruimteclaims van planologische beleidsvoering uiteraard breder is dan alleen vastgoed. Voor zover de ruimtevraag vastgoed betreft, richten de planologische beleidsvoerder en de vastgoedinvesteerder zich op hetzelfde object.

hoge kosten veroorzaken. De investeerder is gebaat bij informatie over locaties waar - binnen de lijnen van planologische beleidsvoering - aanbodontwikkeling mogelijk is. Waar 'beleidsmatig gewenst' en 'markttechnisch haalbaar' samenkomen, neemt de kans op het tot stand komen van vastgoedinvesteringen toe en komt bovendien de realisatie van beleidsdoelen dichterbij. Als op die locaties de markttechnische haalbaarheid tekort schiet, zal de vastgoedinvesteerder zoeken naar andere mogelijkheden om te investeren en het benodigde rendement te realiseren. Mogelijk leidt dat tot planologisch niet beoogde en ongewenste gevolgen.

De samenloop van 'beleidsmatig gewenst' en 'markttechnisch haalbaar' betekent niet dat planologische beleidsvoering volledig mee moet gaan met de marktvraag naar vastgoed. Er zijn immers meerdere belangen en ruimteclaims af te wegen. Het marktmechanisme kan bovendien op meerdere manieren falen en corrigerende overheidsinterventies noodzakelijk maken. De vraag in welke mate het mogelijk is om tegen de structurele, ruimtevraag veroorzakende maatschappelijke ontwikkelingen in te gaan, is echter wel relevant. Er is een fundamenteel onderscheid te maken tussen 'met de markt mee' of 'tegen de markt in' planologisch beleid willen voeren[45]. Het eerste zal beduidend eenvoudiger zijn dan het tweede. Er is ook een fundamenteel onderscheid te maken tussen marktfalen (waar corrigerende interventies zinvol kunnen zijn) of een marktkloof (waar geen renderende investeringen mogelijk zijn)[46]. Mede daarom is het van belang om zicht te krijgen op de verbinding van nationale planologische beleidsvoering met het functioneren van vastgoedmarkten.

4.7 Conclusies - beantwoording van deelvraag 3

De vraagstelling in dit hoofdstuk betrof de definiëring, modellering en kenmerken van nationale planologische beleidsvoering. Nationale planologische beleidsvoering is gedefinieerd als de formulering en implementatie van planologisch beleid van de rijksoverheid, gericht op het bereiken van bepaalde maatschappelijke doelen. Het kan leiden tot de (onderbouwde) regulering van het grondgebruik en de toekenning van ontwikkelrechten. In deze definitie is de beleidsactiviteit van de overheid te herkennen en de notie dat planologische beleidsvoering gevolgen kan hebben voor het functioneren van vastgoedmarkten.

Economische modellering van markten levert argumenten op voor planologische beleidsvoering. Een falend of een moeizaam functionerend marktmechanisme wordt zichtbaar in marktuitkomsten. Externe effecten krijgen dan onvoldoende vertaling in de prijsstelling, de markt voorziet niet in collectieve goederen of de marktuitkomsten worden onrechtvaardig gevonden. In deze situaties kan de overheid besluiten tot de beleidsmatige correcties. Een moeizaam functionerend marktmechanisme kan samenhangen met gebrekkige informatie, onzekerheden en hoge transactiekosten. Institutionele kaders in de vorm van wet- en regelgeving,

45 Jones (2014).
46 Jones (2014).

bilaterale afspraken of tradities, kunnen de belemmeringen voor marktwerking reduceren. Deze beide economische invalshoeken - de welvaartseconomische en de neo-institutionele - bieden de overheid argumenten voor planologische beleidsvoering die met het functioneren van vastgoedmarkten te maken hebben: in de uitkomsten of de processen van vastgoedmarkten kunnen aanleidingen te vinden zijn voor planologische beleidsvoering. Er is een causaal verband tussen beide onderzoekseenheden, zij het dat dat een andere 'richting' heeft dan de vraagstelling van het onderzoek aangeeft.

Er is gewezen op de gedeelde belangstelling van de planologische beleidsvoerder en de vastgoedinvesteerder voor ruimtelijke vraagstukken: beiden verkennen de vraag naar ruimte en de locaties waar aanbodontwikkeling kan ontstaan. Daarbij wordt de beleidsvoerder geleid door maatschappelijke doelen en de vastgoedinvesteerder door bedrijfseconomische doelen. Waar beleidsmatig gewenst en markttechnisch haalbaar bij elkaar komen, neemt de kans toe dat vastgoedinvesteringen tot stand komen en dat beleidsdoelen worden gerealiseerd. De beleidsvoerder kan goede argumenten hebben om niet met de marktvraag mee te gaan; kennis van de mogelijkheden en de consequenties van 'tegen de markt in gaan', zijn daarbij van belang.

Planologisch beleid is facetbeleid dat baat heeft bij een goede afstemming op de doelen en het instrumentarium van relevante beleidssectoren. Het specifieke planologische instrumentarium dat de beleidsvoerder ter beschikking heeft, bestaat uit ruimtelijke plannen, de regulering van grondgebruik, grondaanbod en grondprijs en de vergunningverlening voor ontwikkelinitiatieven. De (beoogde) effecten daarvan op de investeringscontext van vastgoedmarkten zijn door Adams, Watkins en White beschreven als informatief, regulerend, stimulerend en versterkend voor de kwaliteit van besluitvorming (capacity building)[47].

Relevante kenmerken van de ruimtelijke ordening van een land hangen samen met de duurzame normen, waarden en ideeën die samenlevingen kenmerken en van elkaar onderscheiden. Landen verschillen dan ook in de wijze waarop zij hun ruimtelijke ordening vormgeven en invullen, in het planningsysteem en in planologische beleidsvoering. Sinds eind jaren '90 is een toenemende belangstelling zichtbaar voor deze verschillen.

47 Adams, Watkins & White (2005).

Hoofdstuk 5

Nationale planologische beleidsvoering en het functioneren van vastgoedmarkten; model voor nadere analyse

5.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken waarin beide onderzoekseenheden centraal stonden, was de relatie tussen nationale planologische beleidsvoering en vastgoedmarkten aan de orde in onder meer de samenhang in het object (de ruimtevraag en de zoektocht naar locaties waar aanbodontwikkeling mogelijk is). De modellering van onder meer Healey[1] en Squires & Heurkens[2] structureerde de relaties tussen planologische beleidsvoering als overheidsactiviteit en het productieproces van de gebouwde omgeving. In dit hoofdstuk wordt een model gepresenteerd dat de nadere analyse van gevolgen van nationale planologische beleidsvoering voor het functioneren van de twee Nederlandse vastgoeddeelmarkten - de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed - structureert. De keuze voor deze beide deelmarkten is eerder beargumenteerd vanuit de gedeelde actuele problematiek van leegstand en de gelijkheid in structuren en dynamiek die deze deelmarkten kenmerkt. Nationale planologische beleidsvoering voor de beide deelmarkten is echter verschillend geweest en ook de marktuitkomsten verschillen.

Het vastgoedproductieproces wordt als uitgangspunt genomen. Dit vastgoedproductieproces komt tot stand door investeringsbeslissingen van individuele actoren in de vastgoedmarkt. Om de complexiteit van het proces te begrijpen en te doorgronden welke gevolgen nationale planologische beleidsvoering heeft gehad, is aandacht nodig voor:

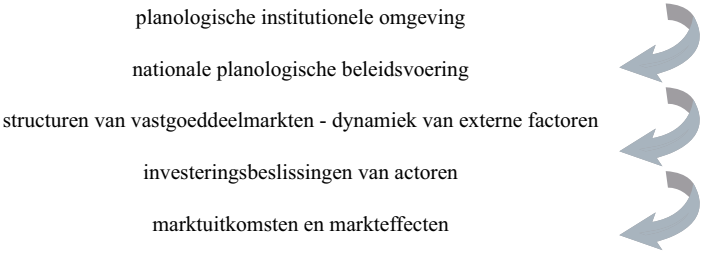
- kenmerken van de planologische institutionele omgeving;
- doelstellingen en implementatie van nationale planologische beleidsvoering met mogelijke gevolgen voor het functioneren van beide vastgoeddeelmarkten;
- structuren en dynamiek van beide vastgoeddeelmarkten.

---

1 Healey (1992)
2 Squires & Heurkens (2016)

Figuur 5.1. geeft de opbouw van het analysemodel weer en laat de samenhang zien.

Figuur 5.1. Opbouw van het analysemodel



Uitgangspunt is dat de weergegeven 'lagen' in figuur 5.1 elkaar beïnvloeden, waarbij de beïnvloeding 'van boven naar beneden' van belang is voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag: de mogelijke gevolgen van nationale planologische beleidsvoering voor het functioneren van vastgoedmarkten. Squires en Heurkens[3] spraken hier van 'mechanismen' die een beperkende, conditionerende, organiserende en producerende/leverende werking kunnen hebben op het proces van vastgoedontwikkeling. Zij werkten het begrip mechanisme niet verder uit.

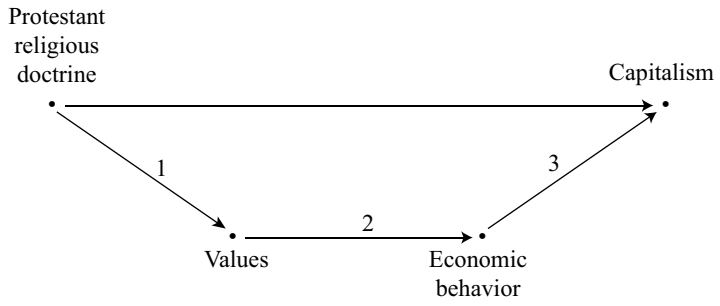
Op basis van Hedström en Ylikoski[4] kan worden gesteld dat een mechanisme de relevante onderdelen laat zien van het causale proces dat bijdraagt aan de verklaring van bepaalde verschijnselen. Tot die relevante onderdelen behoren:

- sociale structuren en culturele omgevingen die de acties van individuen inkaderen en bepaalde wensen, ideeën en verwachtingen laten ontstaan;
- de acties die voortvloeien uit de individuele wensen, ideeën en verwachtingen;
- de door deze acties en interacties met andere individuen gegenereerde (bedoelde en onbedoelde) uitkomsten.

Ze verwezen naar de 'boot van Coleman'[5]. Coleman zocht de verklaring voor patronen in een samenleving in het geaggregeerde resultaat van gedragingen en acties van individuen die reageren vanuit bepaalde gedeelde normen, waarden en ideeën. In het in figuur 5.2 weergegeven voorbeeld was de associatie op macroniveau die van protestantisme en kapitalisme. De causale verklaring ging via structuren en waarden die in de protestantse gemeenschap werden gedeeld en van invloed waren op individuele normen en ideeën. Uit deze normen en ideeën kwamen individuele acties en economisch gedrag voort die bijdroegen aan de kapitalistische organisatie van de samenleving.

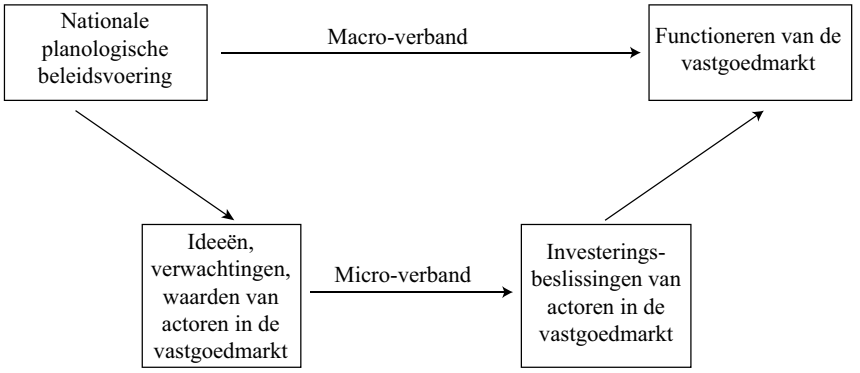
3 Squires & Heurkens (2016).
4 Hedström & Ylikoski (2010).
5 Coleman (1994), p. 8.

Figuur 5.2. Voorbeeld van een mechanisme: effecten van een religieuze doctrine op de economische organisatie van een samenleving



In dit onderzoek worden de investeringsbeslissingen van actoren in vastgoedmarkten als de te verklaren of te begrijpen verschijnselen beschouwd. In het causale proces staan de gevolgen van nationale planologische beleidsvoering op individuele investeringsbeslissingen centraal. Uit het geaggregeerde resultaat van alle individuele investeringsbeslissingen is het functioneren van de vastgoeddeelmarkten te begrijpen. Figuur 5.3 bevat de weergave van de onderzoeksvraag.

Figuur 5.3: weergave van de onderzoeksvraag



De veronderstellingen zijn daarbij dat:
- kenmerken van de planologische institutionele omgeving gevolgen hebben voor inhoud en vormgeving van nationale planologische beleidsvoering;
- deze planologische institutionele omgeving en beleidsvoering van invloed zijn op structuren van de vastgoedmarkt en daarbij vormgeven aan de context waarin investeringsbeslissingen worden genomen;
- uit deze context bij actoren in de vastgoedmarkt ideeën en verwachtingen ontstaan over investeringsmogelijkheden die al dan niet kansrijk zijn, alsmede over rollen, samenwerking met andere actoren en inzet van middelen die daarvoor nodig zijn;
- er individuele investeringsbeslissingen tot stand komen die op een geaggregeerd niveau het functioneren van markten bepalen.

Door dit causale proces heen speelt de - min of meer autonome - dynamiek van vastgoedmarkten, die voortkomt uit externe factoren van economische, demografische of maatschappelijke aard.

5.2 Nadere uitwerking van het analysemodel

Kenmerken van de institutionele planologische omgeving

Onder meer Steigenga wees op het normatieve karakter van ruimtelijke ordening: vooraf geformuleerde normstellingen en als ideaal beschouwde situaties bepaalden de beste denkbare ruimtelijke organisatie van de samenleving. Onderliggende normen en waarden in een samenleving werken via dergelijke normstellingen en idealen door in planologische beleidsvoering en in de vormgeving van het planningsysteem. Eerder was het EU Compendium aan de orde, waarin zeven factoren werden benoemd om de planning tradities van verschillende Europese landen te kunnen typeren en onderscheiden (zie paragraaf 4.5). Ze werden omschreven als:

1. The scope of the system.
2. The extent and type of planning at national and regional levels.
3. The locus of power.
4. The relative roles of public and private sectors.
5. The legal system.
6. The maturity and completeness of the system.
7. The distance between expressed objectives and outcomes.

De relevantie van een aantal van deze factoren voor het functioneren van vastgoedmarkten is goed te begrijpen[6]. Het gaat om de navolgende kenmerken:

- ‘the scope of the system’ betreft de reikwijdte van de onderwerpen waarop nationale planologische beleidsvoering is gericht en de mate van integratie met planning en investeringen in andere sectoren. Deze reikwijdte is van belang vanwege de effecten van nationale planologische beleidsvoering op specifieke vastgoeddeelmarkten. In aanvulling daarop is van belang hoe deze beleidsvoering eruit zag; welke doelstellingen, welke middelen en welke implementatiestrategie werden ingezet. Het kenmerk betreft hier de reikwijdte en de inhoud van beleidsvoering;
- ‘the extent and type of planning at national and regional levels’: het type planning dat plaatsvindt op bovenlokale bestuursniveaus heeft een relatie met de overheidsstructuren van landen[7]. Van belang is hier de beoogde doorwerking

6 Vanuit de vraagstelling van het onderzoek zijn de twee laatste factoren van het EU Compendium - de volwassenheid van het systeem en de mate van doelbereiking - minder van belang.

7 In het EU Compendium is sprake van eenheidsstaten, geregionaliseerde staten en federale staten. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat met nationale wet- en regelgeving.

van nationale planologische beleidsvoering voor andere overheden en voor vastgoedinvesteerders;
- 'locus of power': het zwaartepunt van de macht betreft de mate van centralisatie, regionalisatie of lokalisatie in de ruimtelijke ordening van een land. Voor vastgoedinvesteerders is van belang waar coördinatie en afstemming van ruimteclaims plaatsvindt, waar en hoe ontwikkelinitiatieven worden beoordeeld en wie publieke investeringen voor zijn rekening neemt;
- 'the relative roles of public and private sectors': deze factor beschrijft de mate waarin publieke dan wel private middelen nodig zijn voor beleidsrealisatie. Dergelijke accenten beïnvloeden de ruimte die er is voor private ontwikkelinitiatieven en bepalen mede het risicoprofiel van private investeringen;
- 'the legal system': wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening legt taken, verantwoordelijkheden en bestuurlijke verhoudingen vast. Het structureert de beoogde doorwerking van beleid, biedt instrumentarium aan de overheid en regelt de houding tegenover privaat (grond)eigendom.

De onderstaande kenmerken van de planologische institutionele omgeving staan centraal in de nadere analyse:

- de reikwijdte van nationale planologische beleidsvoering en de samenhang met sectorbeleid;
- doelstellingen, middelen en implementatiestrategie van nationale planologische beleidsvoering;
- de (beoogde en feitelijke) doorwerking van nationaal planologisch beleid;
- bestuurlijke verhoudingen en het zwaartepunt van de macht;
- publieke en private rollen en budgetten.

Deze kenmerken worden onderzocht aan de hand van een chronologische beschrijving voor de periode 1960-2016 van de kenmerken van en ontwikkelingen in het planningsysteem en in nationale planologische beleidsvoering (hoofdstuk 6 en 7).

Nationale planologische beleidsvoering met gevolgen voor de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed

Er kan een aanleiding zijn voor de nationale overheid om planologische beleidsmaatregelen te formuleren voor de ruimtevraag van kantoorhoudende organisaties en detailhandelsorganisaties. Relevant zijn de gevolgen van deze beleidsmaatregelen voor de investeringsbeslissingen in beide vastgoeddeelmarkten. Eerder werd verwezen naar de typologie van planninginstrumentarium van Adams, Whatkins en White (paragraaf 4.6). De gevolgen van nationale planologische beleidsvoering op de investeringscontext in vastgoedmarkten in Nederland kunnen in lijn hiermee worden getypeerd als:

- informatief: het schetsen en verduidelijken van de investeringscontext (door informatieve plannen, richtinggevende visies);
- regulerend: het reguleren van investeringsbeslissingen (door voorschriften te hanteren en voorwaarden te stellen);
- stimulerend: het stimuleren van investeringsbeslissingen (door fiscale of financiële impulsen, door overheidscommitment, overheidsinvesteringen);
- versterkend: het versterken van strategische besluitvorming rondom investeringsbeslissingen.

Structuren en dynamiek van de kantorenmarkt en markt voor winkelvastgoed

Het functioneren van markten wordt bepaald door het collectieve resultaat van individuele investeringsbeslissingen van actoren; hun rollen, belangen, inzet van middelen en onderlinge interactie zijn daarin relevant. Goed functionerende vastgoedmarkten zijn in hoofdstuk 3 omschreven als markten waarin op de langere termijn beschouwd, het vastgoedaanbod in voldoende mate aansluit op de vraag en waarbij geen structurele tekorten of overschotten ontstaan. Een goede en transparante werking van het prijsmechanisme is hierbij van belang.

De dynamiek in markten wordt veroorzaakt door de reactie van actoren op externe ontwikkelingen. In aansluiting op onder meer Healey (paragraaf 3.6) wordt voor beide vastgoeddeelmarkten beschreven welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in de gebruikersvraag, de beleggersvraag, de rendementseisen van investeerders en de relatieve kwaliteit van (en concurrentie tussen) locaties en gebieden.

Om inzicht te krijgen in de structuren en dynamiek van de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed in Nederland zijn de volgende kenmerken van belang:

- de relevante actoren, hun rollen en belangen en hun onderlinge samenwerking;
- de mate van transparantie en de werking van het prijsmechanisme;
- de ontwikkelingen in externe factoren die de dynamiek bepaalden.

Marktuitkomsten

Marktuitkomsten kunnen worden weergeven in de gerealiseerde vastgoedproductie en de kenmerken daarvan; ze kunnen worden gerelateerd aan het al dan niet goed functioneren van beide vastgoeddeelmarkten.

5.3 Analysemodel en leeswijzer

Figuur 5.4 geeft het analysemodel weer, de nadere uitwerking ervan en de verwijzing naar de hoofdstukken waarin de uitwerking plaatsvindt.

Figuur 5.4 Analysemodel, kenmerken, uitwerking en leeswijzer

Laag in het model	**Met als kenmerken ten behoeve van de analyse**	**Te verkennen door**	**hoofd-stuk**
Planologische institutionele omgeving.	Reikwijdte van beleids-voering. Beleidsdoelen, instrumen-tarium, implementatiestra-tegie. Doorwerking van beleid. Bestuurlijke verhoudingen - zwaartepunt van de macht. Relatieve rol/budgetten van publieke en private actoren.	Chronologische beschrij-ving van de ontwikkeling van het planningsysteem in Nederland, 1960-2016.	6
		Chronologische beschrij-ving van de ontwikkeling van nationale planologi-sche beleidsvoering in Nederland, 1960-2016.	7
Nationale planologische beleidsvoering en kanto-renmarkt en markt voor winkelvastgoed.	Doelstellingen, instrumen-tarium, implementatiestra-tegie. (Beoogde) effecten op de investeringscontext van beide vastgoeddeelmarkten.	Chronologische beschrij-ving van nationale plano-logische beleidsvoering in Nederland, 1960-2016, met betrekking tot kan-toren en winkelvestigingen.	8
Kantorenmarkt en markt voor winkelvastgoed.	Actoren, rollen, belangen, samenwerking/interactie. Transparantie, markt- en prijsinformatie. Marktdynamiek onder in-vloed van externe factoren.	Chronologische beschrij-ving en analyse van markstructuren, markt-ontwikkelingen en mark-tuitkomsten, 1960-2016.	9
Marktuitkomsten.	Gerealiseerde vastgoedpro-ductie Effecten voor het functio-neren van de kantorenmarkt en de markt voor winkel-vastgoed.		

In hoofdstuk 10 worden op basis van de reconstructies en analyses in de hoofd-stukken 6 tot en met 9 de relaties weergegeven, die samen het proces beschrijven van de gevolgen van nationale planologische beleidsvoering voor de twee vast-goeddeelmarkten.

Hoofdstuk 6

Het Nederlandse planningsysteem, 1960-2016

6.1 Inleiding

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is welke kenmerken naar voren komen uit het ontstaan en de ontwikkeling van het Nederlandse planningsysteem in de periode 1960-2016. Onder het planningsysteem wordt begrepen de formele wet- en regelgeving die de taken en rollen van overheden vastlegt en de verhoudingen regelt tussen overheden onderling en tussen overheid en samenleving. Het planningsysteem is in Nederland ontstaan in de Woningwet van 1901 en vanaf 1965 vastgelegd in zelfstandige wet- en regelgeving. Deze aanloop wordt beschreven in paragraaf 6.2. Aansluitend worden de belangrijkste trajecten van wetgeving en wetswijziging beschreven die zich sinds 1960 hebben voorgedaan:

- Wet op de Ruimtelijke Ordening 1965 (6.3).
- Wet op de Ruimtelijke Ordening 1985 (6.4).
- Nimbywet 1993 (6.5).
- Zelfstandige projectprocedure op gemeentelijk niveau (6.6).
- Rijksprojectenprocdure (6.7).
- Wet ruimtelijke ordening 2008 (6.8).
- Grondexploitatiewet 2008 (6.9).
- Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht 2009 (6.10).
- Crisis- en Herstelwet 2010/2014 (6.11 en 6.12).
- Omgevingswet (6.13).

In elke paragraaf wordt de aanleiding voor wetgeving, wetswijziging of wetsherziening geschetst en de essentie ervan weergegeven. De hoofdlijnen uit de parlementaire behandeling komen aan de orde en de daaruit voortkomende aanpassingen worden samengevat. Er ontstaat een beeld van kenmerken van het planningsysteem, met name wat de bestuurlijke verhoudingen betreft: het zwaartepunt van de macht en de doorwerking van nationaal planologisch beleid (6.14).

6.2 De aanloop naar zelfstandige ruimtelijke regelgeving

De Woningwet van 1901 regelde niet alleen krotopruiming en woningverbetering, maar verplichtte ook alle grotere en sterk groeiende gemeenten om een uitbreidingsplan te maken. Het uitbreidingsplan regelde een verbod om te bouwen op alle grond die voor straten en pleinen bestemd was. In latere wijzigingen van de

Woningwet ontstond de mogelijkheid om bestemmingen te geven aan in die uitbreidingsplannen opgenomen gronden en om voorschriften te formuleren voor de bebouwing en het gebruik van de gronden. Daarmee ontstond de voorloper van het bestemmingsplan. Ook werden uitbreidingsplannen bindend voor het verlenen van een bouwvergunning.

De zorg over stedelijke woonomstandigheden stimuleerde de belangstelling voor stedenbouw en ruimtelijke ordening, in Nederland maar ook in een aantal andere Europese landen. Er ontstonden verenigingen van vakgenoten die congressen organiseerden en vaktijdschriften uitbrachten[1]. Men voorzag een grotere rol voor de rijksoverheid, onder meer in de vorm van onderzoek als fundament voor plannen. De gedachte aan een nationaal plan kwam op[2]. Tegen de achtergrond van deze discussies werd in 1938 de Staatscommissie Frederiks ingesteld om zich te buigen over een herziening van de Woningwet. De Commissie publiceerde de bevindingen op 10 mei 1940, de dag dat de Duitsers Nederland binnenvielen. Het rapport van de Staatscommissie Frederiks was mede de basis voor de oprichting van een Rijksdienst voor het Nationale Plan. In 1941 verscheen het Basisbesluit waarin de taken van de Rijksdienst als volgt werden weergegeven:

- Zorg voor de ruimtelijke ordening van nationale belangen.
- Toezien op de ruimtelijke ordening van streekbelangen en lokale belangen.
- Onderzoek als basis voor ordening.

Na de oorlog werd een voorlopige regeling van kracht om een rechtsvacuüm te voorkomen[3]. In 1947 werd de Staatscommissie Van den Bergh ingesteld die zich moest buigen over de herziening van de Woningwet en het gebied van de ruimtelijke ordening. In 1950 concludeerde deze Commissie dat '*de ruimtekundige ordening en de volkshuisvesting twee zodanig eigen materies zijn dat deze in twee afzonderlijke wetten behoren te worden geregeld*'[4]. De argumentatie voor zelfstandige wetgeving was erin gelegen dat de volkshuisvesting slechts een van de vele facetten (is) die aandacht verdienen. De Commissie had daarom, *teneinde te doen uitkomen dat ruimtekundige ordening een eigen doel heeft, namelijk alle bij de bestemming en het gebruik van de grond betrokken belangen gelijkwaardige belangenbehartiging te doen toekomen*, de regeling van deze materie in een afzonderlijk wetsontwerp neergelegd.

---

1 Zoals het Nederlandsch Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw (NIVS), het latere Nirov, in 2012 opgegaan in Platform31. Het NIVS organiseerde in 1924 een internationaal congres over volkshuisvesting en stedebouw waar 500 vakgenoten uit 28 landen aan deelnemen.

2 Het Nationaal Plan, Proefschrift Willem Kloos, 1939.

3 Kamerstukken II 1948/49, 1307.

4 Advies Commissie Van den Berg 3 april 1950.

6.3 Wet op de Ruimtelijke Ordening 1965 (Kamerstukken 4233)

6.3.1 Aanleiding

In de Memorie van Toelichting van 23 januari 1956[5] werd verwezen naar de door de Commissie Van den Bergh aangegeven gelijkwaardige behartiging van alle ruimtevragende belangen. De ruimtelijke ordening had zich al steeds meer ontwikkeld als een afzonderlijke tak van overheidsbemoeienis[6]. De overheidstaak op het gebied van de ruimtelijke ordening kende als componenten leiding te geven aan de belangenstrijd om de schaarse grond en bevoegdheden te creëren om te bewerkstelligen dat een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk evenwicht werd bereikt. Het ontwerp van wet verscheen op 23 januari 1956. Op 20 juni 1962 werd het zonder hoofdelijke stemming aanvaard in de Tweede Kamer en ruim een jaar later (5 juli 1962) in de Eerste Kamer.

6.3.2 Essentie

De Wet op de Ruimtelijke Ordening 1965 was een kaderwet met regels en procedures. Materiële normstellingen ontbraken. De wetgever koos weloverwogen voor de scheiding van program en voorschrift; het voorschrift was alleen aan de orde in het door de gemeenteraad vast te stellen bestemmingsplan. Het streekplan had een programfunctie en voor de rijksoverheid was geen planfiguur in het wetsontwerp opgenomen. Zowel de provincie (Gedeputeerde Staten) als de rijksoverheid kregen een toezichtsfunctie. Daarmee samenhangend was de aanwijzingsbevoegdheid geregeld (in art. 40 en 41). In de Memorie van Toelichting stond het als volgt verwoord: *‘ alle desiderata op planologisch gebied worden zo verwerkelijkt in het door de gemeenteraad vast te stellen bestemmingsplan, het enige plan waar de burger rekening mee heeft te houden’*[7]. De Memorie van Toelichting gaf aan dat subsidiariteit een belangrijk uitgangspunt vormde: *‘De voorgestelde regeling ….. wijkt af van de huidige tijdelijke wetgeving en van hetgeen de commissie Van den Bergh heeft voorgesteld. Dit vindt zijn grond in de hiervoor reeds vermelde overweging dat een stelsel van drie soorten, bindende trapsgewijs aan elkaar ondergeschikte bestemmingsplannen te verstarrend zou werken om in de practijk bevrediging te kunnen geven’*[8].

De taken van de verschillende overheidslagen werden als volgt geregeld:

De rijksoverheid moest onderzoek en planstudies doen ten dienst van het algemeen planologisch beleid (art. 2) en moest zorg dragen voor interdepartementale coördinatie en overleg (art. 3). De rijksoverheid kreeg in het wetsvoorstel dus

---

5 Kamerstukken II 1955/56, 4233, 3, p.10.
6 Kamerstukken II 1955/56, 4233, 3, p.10.
7 Kamerstukken II 1955/56, 4233, 3, p.11.
8 Kamerstukken II 1955/56. 4233, 3, p.11.

primair een studie- en beleidsfunctie. De ambitie van een nationaal plan werd in het wetsontwerp losgelaten. Er bestond twijfel over de haalbaarheid en het nut ervan: *'Zelfs als men de opstelling van een dergelijk plan theoretisch al mogelijk zou achten, dan zijn toch aan de verwezenlijking ervan teveel practische bezwaren verbonden'*[9].

Provincies hadden de bevoegdheid om een streekplan vast te stellen (art. 4). Het streekplan had een programfunctie; Gedeputeerde Staten stelden het streekplan vast en legden verantwoording af aan Provinciale Staten. Het streekplan gaf de mogelijkheid om een aanwijzing te geven aan de gemeenteraad inzake de inhoud van een bestemmingsplan; eventueel kon de provincie zelf een voorbereidingsbesluit nemen als de gemeenteraad niet opschoot (art. 40, 3e en 4e lid).

Gemeenten hadden de bevoegdheid om een structuurplan vaststellen (art. 7). Het structuurplan had een programfunctie. Het was aanvankelijk beperkt tot de bebouwde kom. Na de Kamerbehandeling en amendementen werd dat uitgebreid: een structuurplan kon ook het buitengebied omvatten en samenwerkende gemeenten konden een gemeentegrensoverschrijdend structuurplan maken. Gemeenten hadden de bevoegdheid om een bestemmingsplan voor de bebouwde kom vast te stellen (art. 10 lid 2). Er was bewust besloten om dit niet verplicht te stellen. Dat zou een ongewenste mate van gedetailleerdheid en een te grote hoeveelheid werk met zich meebrengen. Gemeenten waren verplicht een bestemmingsplan vast te stellen voor het grondgebied buiten de bebouwde kom (art. 10 lid 1).

Het bestemmingsplan had de functie van bindend voorschrift. Het was het enige plan waarin bestemmingen bindend werden vastgelegd. In algemene zin werd van gemeenten terughoudendheid verwacht bij het vastleggen van bestemmingen. In de Memorie van Toelichting werden voorbeelden genoemd die de raad noodzaakten tot 'prudentie'[10]:

- er mocht geen (landbouw-) politiek worden bedreven met een bestemmingsplan;
- belanghebbenden moest men niet nodeloos beknotten in hun vrijheid;
- men moest niet te gedetailleerd zijn in een bestemmingsplan;
- het was beter om geen prognoses over een te lang tijdvak te hanteren.

De verplichting om voor het gehele gebied buiten de bebouwde kom een bestemmingsplan vast te stellen, was een opmerkelijke verandering ten opzichte van de Woningwet die uitbreidingsplannen alleen verplicht stelde voor toekomstige bouwlocaties. De Memorie van Toelichting gaf aan *dat bebouwing slechts daar kan geschieden, waar dit ingevolge een bebouwingsregeling toelaatbaar wordt geacht. Voor alle nieuwbouw betekent dit dat de regeling van de bestemming van*

9 Kamerstukken II 1955/56, 4233, 3, p.13.
10 Kamerstukken II 1955/56, 4233, 3, p. 14.

de grond moet voorafgaan aan het stichten van bebouwing. Nalatigheid van de overheid in het vaststellen van bestemmingsregelingen leidt hierbij praktisch tot een bouwverbod. In verband hiermede is aan dit systeem inherent het vaststellen van incidentele bestemmingen op verzoek van de grondeigenaar, hetgeen uit planologisch oogpunt hoogst bedenkelijk moet worden geacht[11].

De verhoudingen tussen de overheden werden beschreven in termen van informeren, overleg, goedkeuring en toezicht. Er was sprake van een 'lagere overheid' en een 'hoger gezag'. In het wetsontwerp was geregeld dat de rijksoverheid ook rechtstreeks aan de gemeente een Aanwijziging kon geven omtrent de inhoud van een bestemmingsplan (art. 41 lid 1). Als gevolg van de parlementaire discussie werd dit gewijzigd van een directe in een getrapte aanwijzing. De mogelijkheid van een aanwijzing zat ook al in de Woningwet. Van der Drift[12] had in 1946 aangegeven dat in de Nederlandse constellatie van dergelijke bevoegdheden weinig gebruik werd gemaakt: het kon wel, '*maar dan was de sfeer in de regel al bedorven'.* De toezichtfunctie van het Rijk hield in dat een per provincie te organiseren Rijksinspectie werd geïntroduceerd (art. 54), als onderdeel van de Rijksplanologische Dienst. Daar kwam in de parlementaire behandeling veel discussie over. Men zag hierin een dubbeling met de toezichtsrol van de provincies.

De wetgever hechtte aan de doelmatigheid van het overheidsbeleid en aan flexibiliteit[13]. Men moest '*waken voor starheid'* en zich kunnen instellen op snel wisselende aspecten van het maatschappelijk leven. Er was daarom niet gekozen voor een '*stelsel van drie over elkaar heen grijpende, stuk voor stuk bindende plannen',* maar voor een stelsel dat onderlinge samenhang regelde. Essentieel daarin waren de verticale coördinatie en de toezichtrelaties. Ten behoeve van een soepele aanpassing van plannen werd in een aantal artikelen flexibiliteit ingebouwd: er was de mogelijkheid voor het College van B en W om af te wijken van een bestemmingsplan of een bestemmingsplan nader uit te werken (art. 11), er was anticipatie mogelijk op een nieuw of te wijzigen bestemmingsplan (art. 19) en er konden vrijstellingen gegeven worden van voorschriften of nadere eisen worden gesteld (art. 16).

De handhaving van plannen gebeurde door middel van de bouwvergunning die werd uitgebreid naar alle werken. Dit was geregeld in art. 47 van de (destijds ontwerp-) Woningwet. Eventueel kon op basis van een bestemmingsplan een aanlegvergunning geëist worden voor andere werken dan bouwwerken (art. 15). Het betekende voor de burger de plicht om een bouwvergunning aan te vragen voor het (ver)bouwen van bouwwerken en in sommige gevallen de plicht om een aanlegvergunning aan te vragen voor het realiseren van andere werken dan bouwwerken. Er ontstond een limitatief-imperatief stelsel; de aanvraag bouwvergunning werd

11 Kamerstukken II 1955/56, 4233, 3, p. 3.
12 Drift Van der (1946).
13 Kamerstukken II 1955/56, 4233, 3, p. 3 e.v.

getoetst op strijdigheid met het bestemmingsplan. Als die strijdigheid er niet was, dan werd de vergunning verleend.

De burger/belanghebbende kreeg in het wetsontwerp:

- een informatierecht wat betreft het structuurplan, bestemmingsplan en streekplan;
- het recht om bezwaar te maken. Dat kwam toe 'aan een ieder'. Er ontstond een 'getrapte Actio Popularis', waarbij vervolgstappen in het maken van bezwaar gekoppeld werden aan een eerder bezwaar of aan een bezwaar tegen planwijziging die het gevolg was van bezwaren;
- het recht op tegemoetkoming in de schade indien hij als zakelijk belanghebbende onevenredig zwaar getroffen werd door de bestemming;
- het recht van zelfrealisatie. Dit recht bleek - impliciet - uit de tekst van art. 44 en 45 inzake de exploitatieverordening. Dit artikel regelde dat de gemeenteraad in een exploitatieverordening de voorwaarden diende vast te leggen waaronder zij medewerking zou verlenen aan de exploitatie van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking kwamen.

6.3.3 Parlementaire behandeling

Bij de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer in oktober 1957 formuleerde een aantal Kamerleden vier grondgedachten met betrekking tot de ruimtelijke wetgeving en de Woningwet[14]. Deze dienden als een toetsing voor de nieuwe regelgeving.

1. *De ruimtelijke ordening (en de volkshuisvesting) zijn in het algemeen belang zo nauw en zo in belangrijke mate verbonden dat door de overheid te treffen regelingen van publieke aard ter veiligstelling van het algemeen belang gewenst en dikwijls noodzakelijk te achten zijn.*
2. *Bij het treffen van deze publiekrechtelijke regelingen moet aan lagere publieke organen worden overgelaten wat deze, zonder schade aan belangen van hogere orde, kunnen regelen. Daarnaast moet evenwel een goede coördinatie tussen de activiteiten van hogere en lagere overheden verzekerd zijn.*
3. *In de van overheidswege met betrekking tot de ruimtelijke ordening (en de volkshuisvesting) te treffen maatregelen moeten belanghebbenden zo ruim en tijdig mogelijk worden gekend en gehoord.*
4. *De particuliere eigendom en particuliere vrijheid moeten bij de ter zake te treffen overheidsregelingen zoveel mogelijk worden ontzien; door de overheid aan particulier bezit omwille van het algemeen belang toegebrachte schade worde zoveel als mogelijk en redelijk is vergoed. Daartoe dient een behoorlijke rechtsgang te zijn verzekerd.*

14 Kamerstukken II 1955/56, 4233, 5, p. 3.

De leden stelden bij de parlementaire behandeling vast dat in het algemeen deze grondgedachten werden aangetroffen, maar dat de schadevergoeding nog niet bevredigend was geregeld. De criteria waren onduidelijk, de erkenning van schade moest worden uitgebreid tot huurders en onderhuurders van gebouwen en terreinen en er moest een beroepsmogelijkheid komen[15]. In de aanloop naar zelfstandige wetgeving had Van Der Drift[16] heldere uitspraken gedaan over het toekennen van schadevergoeding: *'Een stedebouwkundige maatregel is, zoals hij wordt aangediend, noodig of hij is niet noodig. Is hij wel noodig, … zoo moet hij in het algemeen belang worden doorgevoerd, het bijzondere belang ten spijt. Er is dan maar één weg: schadeloosstellen. Het is dwaasheid dat een algemeen belang, dat notoir een algemeen belang zou zijn, alleen pecuniae causa zou moeten wijken voor een particulier belang.'* Als een maatregel nodig was, dan moest men als overheid ook stevig doorzetten. Een terugdeinzende overheid voedde de afkeer van de bevolking tegen planologische maatregelen en '*uitproberen hoe ver men kon gaan'* was volgens van der Drift verwerpelijk. De mogelijkheid van een schadevergoeding werd in de parlementaire behandeling verbreed van eigenaar/pachter/zakelijk belanghebbende naar 'belanghebbende'. Ook werd de mogelijkheid van een kroonberoep toegevoegd als schadevergoeding werd geweigerd. De mogelijkheid om bezwaar te maken tegen een streekplan werd ingevoegd.

In de Kamerbehandeling kreeg het steekplan veel aandacht. De functie van het streekplan in de Woningwet was volgens een aantal Kamerleden om te ordenen wat van nationaal en streekbelang was en in een bestemmingsplan niet of onvoldoende geregeld dreigde te worden. Bovendien regelde het streekplan de goede coördinatie van verschillende bestemmingsplannen van nabijgelegen gemeenten. Daar deed het wetsontwerp onvoldoende recht aan[17]. Er werden voorstellen geformuleerd om de positie en functie van het streekplan te versterken. Het resulteerde in een versteviging van de positie van het streekplan in de wettekst: toegevoegd werden de ter inzage legging, de bekendmaking, de bezwaarmogelijkheid en de mogelijkheid voor Gedeputeerde Staten van uitwerking of afwijking.

De keuze voor een planstelsel stond niet ter discussie. In de aanloop naar wetgeving had Van der Drift gewezen op een andere optie. Hij zag liever een nader uit te werken 'algemeen belang' als toetsingsbasis in plaats van statische plannenmakerij. De dynamiek van de samenleving verdroeg zich daar slecht mee. Hij was geen fan van plannen, met uitzondering van de uitbreidingsplannen. Het streekplan was een algemeen plan in hoofdlijnen, een eventueel nationaal plan noemde hij een 'nog algemener plan in hoofdlijnen'. Beide behoorden voor hem tot 'de plannen in de la': *'Ik heb altijd medelijden gehad met het Koninklijk Meteorologisch Instituut te De Bilt, dat gedoemd is weerberichten te geven. De redenen laten zich bevroe-*

15 Kamerstukken II 1955/56, 4233, 5, p. 13-14.
16 Drift Van der (1946).
17 Kamerstukken II 1955/56, 4233, 5, p. 6 e.v.

den; ik wil niet in hatelijke motiveering treden. Doch om dezelfde redenen gun ik onze goedwillende planologische diensten niet eenzelfde reputatie'[18].

6.4 Wet op de Ruimtelijke Ordening 1985 (Kamerstukken 14889)

6.4.1 Aanleiding

Aanleiding voor herziening van de WRO 1965 waren de doorwerkingsproblemen die onder meer zichtbaar werden in de kwestie Shell-Moerdijk[19]. Daarover werd gerapporteerd in de Tweede Kamer[20] in 1969. De essentie was dat het ruimtelijk beleid van de rijksoverheid en de provincie (bestemmingen in de agrarische, recreatieve en woonsfeer) onderuit gehaald waren door sectorbelangen op rijksniveau (industriebeleid) en door de bestemmingsplanbevoegdheid op gemeentelijk niveau. Het stak bovendien dat belanghebbenden in een dergelijke situatie pas in het late stadium van een bestemmingsplan geïnformeerd werden en dan pas formeel bezwaar konden maken.

Ook was er de wens om het nationaal planologisch beleid een steviger democratisch fundament te geven. In 1970 bracht de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) diverse adviezen uit en die werden gebruikt voor de formulering van de Nota Openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid[21]. De Nota introduceerde de procedure van de planologische kernbeslissing voor twee soorten rijksbeslissingen:

a. beslissingen en standpuntbepalingen over hoofdlijnen en beginselen die van algemeen belang waren voor het nationaal ruimtelijk beleid;
b. beslissingen over concrete beleidsplannen die van belang waren voor het nationaal ruimtelijk beleid en afweken van de vastgestelde hoofdlijnen en beginselen.

---

18 Drift Van der (1946), p. 30.

19 In samenvatting: Regering en Provincie Zuid-Holland hadden in resp. 2e Nota Ruimtelijke Ordening en streekplan ingezet op het ongerept blijven van Voorne-Putten, met bestemmingen in de agrarische, recreatieve en woonsfeer. Op 5 januari 1968 verscheen een rapport van het Overlegorgaan Zeehavenontwikkeling Zuidwest Nederland. Dit Overlegorgaan ging voor de periode 1968-1980 uit van een hogere raming voor zeehaventerreinen dan de regering in de Zeehavennota had opgenomen (resp. 23.000 ha versus 17.900 ha in 1980). Dat resulteerde volgens het Overlegorgaan ook in een hogere raming voor Zuidwest Nederland. Intussen was in het kader van het Industrialisatiebeleid de beslissing genomen om een grootschalig industrieterrein Moerdijk aan te leggen, Vervolgens stelden op 17 juli 1968 de gemeenten Klundert en Zevenbergen een bestemmingsplan Industrieterrein Moerdijk vast. Dat maakte de realisatie mogelijk van een industrieterrein van 2.400 ha (onder meer) ten behoeve van de vestiging van Shell Chemie.

20 Onder meer Handelingen II 1969/70, p. 815 e.v.

21 Kamerstukken II 1972/73, 12006, 2.

In deze nota Openbaarheid en vervolgens ook in de Oriënteringsnota[22] die in 1973 verscheen, werden wijzigingen in de WRO aangekondigd. Het ging daarbij om wijzigingen in drie fasen[23]:

- op korte termijn de verbreding van de bevoegdheid van de minister tot het geven van rechtstreekse aanwijzingen aan gemeenten over de inhoud van structuur- en bestemmingsplannen;
- vervolgens het aanpakken van een aantal knelpunten waardoor de werking van de WRO als instrument van ruimtelijke ordening moest verbeteren. Genoemd werden de proceduretijd van het bestemmingsplan, de anticipatiemogelijkheid en de prejudiciële beslissing;
- en op de langere termijn - want meer studietijd vragend - zou het gehele veld van wetgeving inzake de ruimtelijke ordening in studie moeten worden genomen.

In 1973 had De Haan in een preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging al een paar stevige uitspraken gedaan over het dan vigerende stelsel van wetgeving[24]. Hij stelde dat sprake was van een te ver gaande decentralisatie als gevolg van een onjuist uitgangspunt in de WRO 1965, namelijk dat alle beslissingen die van invloed waren op de bestemming van de grond via de gemeentelijke bestemmingsplanprocedure hun uitwerking moesten krijgen. Er was sprake van onvoldoende operationaliteit van ruimtelijke plannen op alle drie bestuursniveaus. Ook ontstonden problemen door vergunningprocedures die gekoppeld waren aan verschillende wetten, met verschillende toetsingsgronden en verschillende bestuursniveaus. De Haan stelde voor om tot één geheel van wetgeving te komen voor bestemming, inrichting en beheer. Daarin kon het bestemmingsplan een functie houden voor de blijvende regeling van het gebruik van de grond. Daarnaast wilde hij uitvoeringsplannen of inrichtingsplannen introduceren. Hij stelde een koppeling van vergunningsprocedures voor; eventueel konden de vergunningen ook in één hand komen.

In 1976 verschenen de preadviezen van de Vereniging voor Bestuursrecht (VAR), opgesteld door Brussaard en Rothuizen. Zij introduceerden het begrip 'tweesporigheid'. Ruimtelijk relevante beslissingen kwamen langs verschillende lijnen tot stand. Ruimtelijke ordening leidde tot bestemmingsbeslissingen. Sectorbeleid kon leiden tot beslissingen op het gebied van inrichting en beheer. De lijnen liepen niet altijd parallel; tweesporigheid was onvermijdelijk en dat was ook niet erg. Het waren twee zelfstandige lijnen die elkaar niet opzij moesten zetten. In wetgeving kon worden vastgelegd op welk niveau de conflicterende regelgeving moest worden afgestemd.

---

22 Kamerstukken II 1973/74, 12757, 2.
23 Kamerstukken II 1973/74, 12757, paragraaf 3.1.
24 Bregman (1999).

Een werkgroep van het Instituut voor Bouwrecht (IBR) en het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (Nirov) kwam in 1976 met een preadvies waarin de figuur van de Operationele Gebiedsaanwijzing (OGA) werd geïntroduceerd. Het ging om de aanwijzing van gebieden, tracés of plaatsen 'ten einde deze voor bepaalde doeleinden te doen inrichten of beheren'. De OGA was primair bedoeld als een oplossing voor de verticale coördinatie tussen overheden. Het uitgangspunt was consensus. Als die niet werd bereikt, moest het hogere bestuursniveau de knoop kunnen doorhakken. In die situatie kon een gemeente het algemeen planologisch belang behartigen en het hogere bestuursniveau het sectorbelang. De OGA droeg langs die lijn ook bij aan horizontale coördinatie. De OGA speelde een grote rol in de behandeling van het wetsontwerp, maar de wetgever koos voor een andere oplossing: de combinatie van een pkb-besluit en een directe aanwijzingsbevoegdheid.

Als het startpunt van de wijziging van de WRO 1965 wordt gelegd bij de aankondiging ervan in de Nota Openbaarheid (1970), dan omvat de wijzigingsprocedure een periode van bijna 15 jaar. Het ontwerp van wet verscheen op 14 december 1977. Op 21 juli 1984 stemde de Tweede Kamer in en op 19 november 1985 de Eerste Kamer. Het traject werd opgepakt, doorgezet en afgerond door vijf verschillende bewindspersonen[25]. In die jaren gebeurde er veel. Eind jaren '70 deed zich een forse economische crisis voor die tot medio jaren '80 duurde. De rijksoverheid moest bezuinigen en begon een dereguleringsoperatie. De crisis deed het geloof in de mogelijkheden van langetermijnplanning wankelen. Tegelijkertijd stelde de Tweede Kamer hogere eisen aan de uitvoerbaarheid en financiering van beleid. Al deze ontwikkelingen hadden gevolgen voor de behandeling en de uiteindelijke inhoud van de WRO.

6.4.2 Essentie

De aanleiding zat in de moeizame doorwerking van het rijksbeleid. Er waren intussen al nieuwe planfiguren ontstaan. In structuurschetsen werden de hoofdlijnen en beginselen geformuleerd van het nationaal ruimtelijk beleid en in structuurschema's die van het ruimtelijk relevante sectorbeleid. Het wetsontwerp versterkte de positie van de rijksoverheid door:

- de introductie in art. 2a van een nieuwe procedure voor planologische kernbeslissingen (pkb); het betrof de procedure voor politieke besluitvorming over nationale nota's met beslissingen van wezenlijk belang voor de nationale ruimtelijke ordening. Die procedure moest leiden tot een betere beleidsafstemming op nationaal niveau en tot een sterkere doorwerking van het rijksbeleid;
- de sterkere doorwerking van nationale besluiten met de introductie van de rechtstreekse ministeriële aanwijzing voor de inhoud van gemeentelijke be-

25 Bewindslieden Gruijters (1973-77), Beelaerts van Blokland (1977-81), Van Dam (1981-82), Nypels (1982) en Winsemius (1982-86).

stemmingsplannen (art. 37), voorzien van de mogelijkheid om een uitnodiging te doen aan de gemeente tot anticiperende vergunningafgifte (art. 38).

De rechtstreekse ministeriële aanwijzing vormde een stevige wijziging in de verhouding tussen overheden. Ook de aanwijzingsbevoegdheid van de provincie werd verruimd. De grondslag voor deze aanwijzing was in de WRO 1965 het streekplan. Die werd in het wetsontwerp verruimd naar 'het door Provinciale Staten bekrachtigde provinciaal ruimtelijk beleid'. De aanwijzing kon kracht worden bijgezet door een uitnodiging te doen aan het college van B en W inzake de afgifte van vergunningen, vooruitlopend op een nieuw bestemmingsplan.

De vrijstellingsmogelijkheden van een geldend bestemmingsplan werden verruimd door invoeging van art. 18a (kruimelgevallen), maar ook verengd door de aanscherping van art. 19. Anticipatie was alleen nog mogelijk op basis van een ontwerp-bestemmingsplan dat ter inzage lag en niet meer op basis van een voorbereidingsbesluit (art. 19).

De positie van de burger/belanghebbende werd verbeterd door de wettelijke verplichting van een gemeentelijke inspraakverordening (art. 22a) die betrekking had op het bestemmingsplan. In het kader van de inkorting van de bestemmingsplanprocedure werd de rechtsbescherming van de burger /belanghebbende ingeperkt. In het wetsvoorstel verviel het kroonberoep. De regering achtte dat verantwoord in combinatie met de gelijktijdige introductie van de verplichte gemeentelijk inspraakverordening.

De regeling voor schadevergoeding van art. 49 werd verruimd naar een groter aantal planologische maatregelen die voor een belanghebbende schade zouden kunnen veroorzaken 'welke redelijkerwijze niet geheel te zijnen laste behoort te blijven'. Als de vergoeding daarvoor niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins was verzekerd, dan kende de gemeenteraad hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.

6.4.3 Parlementaire behandeling[26]

De verhouding tussen de overheden was in essentie nog steeds die van informeren, overleggen en toezicht houden. De getrapte besluitvorming werd echter doorbroken door de introductie van de rechtstreekse ministeriële aanwijzing. Tijdens de Kamerbehandeling werd hier stevig op gereageerd[27]. Men zag er een aantasting in van de coördinatierol van de provincie en van het streekplan als integrerend kader. De hiërarchie tussen streekplan en bestemmingsplan werd doorbroken; dit verdroeg zich slecht met de principes van complementair bestuur en met de de-

26 Kamerstukken II 1978/79, 8 en Kamerstukken 1982/83, 16. Kamerstukken I 1984/85 22 a -22 d. Handelingen I 1985/86 dd 13-15 maart 1985 en 19 november 1985, p. 100-125.

27 Kamerstukken II 1978/79, 14889, 8, p. 23 e.v.

centralisatiegedachte. Het zwaartepunt in de ruimtelijke ordening hoorde bij de provincie te liggen. Men had er moeite mee dat de minister voorbij kon gaan aan een democratisch gekozen orgaan.

Op diverse momenten in de langlopende behandeling van het wetsvoorstel benadrukte de regering dat de principes van decentralisatie en subsidiariteit niet ter discussie stonden. De pkb was te beschouwen als een nieuwe procedure op nationaal niveau. Het ging om de politieke toetsing van de in het geding zijnde rijks beslissing, met overlating van de beslissingsbevoegdheid op zo veel mogelijk details aan het lokale bestuur[28]. Het wetsontwerp respecteerde de bevoegdheden van lagere overheden en het subsidiariteitsbeginsel; '*Er doen zich echter in toenemende mate situaties voor waarin beslissingen op een hoger niveau genomen moeten worden'.* In de vigerende wetgeving was bewust geen planhiërarchie opgenomen, maar doorwerking ging niet vanzelf[29].

Hoewel de leden van Tweede en Eerste Kamer de problematiek erkenden, was er veel debat over de aantasting van deze principes. De Kamerleden zagen vooral een forse centralisatie in de introductie van een nieuwe figuur met rechtsgevolgen op rijksniveau (pkb) en in de rechtstreekse ministeriële aanwijzing. De aanwijzing ging gepaard met een uitnodigingsbevoegdheid richting B&W inzake een anticiperende vergunningenafgifte en met de bevoegdheid om zelf een voorbereidingsbesluit te nemen. De regering zag dit alles als een 'sluitstuk', slechts te benutten als het beschikbare instrumentarium en regulier overleg niets opleverden[30].

Het principe van decentralisatie bleef in de gehele behandeling van het wetsontwerp onderwerp van discussie. Zelfs in het afsluitende debat in de Eerste Kamer kwam dit punt terug. De VVD vroeg zich af of de gedachte van een decentraal stelsel niet moest worden losgelaten[31]. In 1968 bleek bij de kwestie Moerdijk immers al dat het alom toegejuichte principe van decentralisatie ter discussie was gekomen. Minister Winsemius benadrukte de verticale coördinatie als een harmoniemodel. Het ging om *'elkaar zoeken'* en '*met elkaar oplossingen zoeken'*. Dit moest je in '*zeer verregaande mate blijven nastreven, als je dat laat vallen ben je een deel van de essentie van het systeem kwijt'*. In de situatie dat je er niet uitkwam, moest je als provincie en als rijk kunnen en durven ingrijpen en je verantwoordelijkheid nemen. Dat was een zware stap en daarom was een zware controle ingebouwd[32].

In de parlementaire behandeling kwam een aantal vragen rondom de pkb steeds terug:

---

28 Kamerstukken II 1977/78,14889, 3, p. 16.
29 Kamerstukken II 1980/81, 14889, 10, p. 4 en 5.
30 Kamerstukken II 1980/81,14889, 3, p. 12.
31 Handelingen I 1985/86, 19 november 1985, p. 108 e.v.
32 Handelingen I 1985/86, 19 november 1985, p. 118 e.v.

- Was het een gewone nota, een wettelijke regeling of een formele wet?
- Was een pkb alleen bindend voor de rijksoverheid of werkte de verbindendheid ook richting streekplan of bestemmingsplan?
- Was planherziening noodzakelijk ingeval van (van een pkb) afwijkende besluitvorming?.
- Was er sprake van de goedkeuring van een nota, van een wettelijke regeling, een wet of een (nieuwe) figuur Sui Generis?
- Wat was de relatie van een pkb met het wetgevend systeem op basis van de grondwet? Over deze vraag werd advies gevraagd aan de Commissie Polak.
- Wat moest de positie van beide Kamers zijn in de goedkeuringsprocedure? De Tweede Kamer kon op basis van het wetsvoorstel de pkb geheel of gedeeltelijk goedkeuren; er was geen initiatiefrecht en geen recht van amendering. De Eerste Kamer had in het wetsvoorstel geen rol in de goedkeuringsprocedure.

De discussie was zo hardnekkig dat toenmalig minister Winsemius in 1983 besloot om de pkb-regeling voorlopig dan maar uit het wetsvoorstel te halen[33]. Hij beoogde daarmee in ieder geval te kunnen komen tot de vaststelling van de overige voornemens tot wetswijziging. Bij de eindbehandeling in de Tweede Kamer in 1984 was het advies van de Commissie Polak beschikbaar en op basis daarvan kon de discussie over de pkb-regeling toch doorgaan. Winsemius schetste in de Tweede Kamer in maart 1984 vier theoretische mogelijkheden voor besluitvorming over een pkb-document[34]:

- een wet in formele zin: dit had het voordeel van een duidelijke goedkeuringsprocedure. Nadeel was de lange duur van de procedure, het risico van 'toeters en bellen' tijdens de parlementaire behandeling en de verstarring die eruit voortvloeide. Een fundamenteel bezwaar betrof de strijdigheid met de decentralisatiegedachte;
- een goedkeuringswet (conform het advies van de Commissie Polak): het voordeel was de heldere relatie tussen wetsvorm en rechtsgevolg. Nadeel was het door Polak genoemde beperkte recht van amendering. Daarnaast zouden dan verschillende soorten pkb's met verschillende rechtsgevolgen ontstaan. Dat was niet helder voor de burger;
- een gewone nota: deze optie had de voorkeur van Winsemius vanwege de voordelen van helderheid, flexibiliteit en eenvoud. Hij 'kon ermee leven' dat er een goedkeuring door de Tweede Kamer aan werd gekoppeld. Hij voorzag geen rol voor de Eerste Kamer, want die behandelde geen beleidsnota's. Hij volgde verder de door kamerlid Van Erp (VVD) voorgestelde procedure voor bestuurlijk overleg, inspraak en advisering. Die procedure werd dan bij voorkeur in de wet geregeld;
- tot slot was er de goedkeuringsconstructie van het oorspronkelijke wetsontwerp, maar die was al niet acceptabel gebleken.

---

33 Kamerstukken I 1982/83 14889, 16, p. 3 en 4.

34 Handelingen II, 1985/86, 13 maart 1985, p. 3804 e.v.

Winsemius zette dus door op de figuur van de pkb als een bijzondere beleidsnota die een uitgebreidere procedure had en goedgekeurd werd door de Tweede Kamer. Onder druk van de CDA-fractie van de Eerste Kamer stelde hij uiteindelijk toch een novelle op[35] waarin geregeld werd dat deze nota's ook aan de Eerste Kamer werden voorgelegd. Die kon goedkeuren of goedkeuring onthouden. De term pkb kwam niet meer voor in de uiteindelijke wettekst. In het nieuwe artikel 2a lid 1 stond dat de regering plannen vaststelde voor bepaalde aspecten van het nationaal ruimtelijk beleid. Deze plannen konden bestaan uit structuurschetsen, structuurschema's en concrete beleidsbeslissingen die van belang waren voor het nationaal ruimtelijk beleid, zoals nader bepaald bij Algemene Maatregel van Bestuur. Dergelijke plannen doorliepen de in artikel 2a beschreven procedure.

De vele jaren van parlementaire behandeling lieten een veranderende visie op de ruimtelijke ordening zien. Deels hing dit samen met de politieke kleur van de desbetreffende bewindslieden maar het was ook een teken van de tijd. Begin jaren '70 was er nog een groot vertrouwen in planning en de kracht van overheidsbeleid; medio jaren '80 leek dat mede door economische crisis en overheidsbezuinigingen veranderd te zijn. Interessant was de visie op ruimtelijke ordening die toenmalig minister Winsemius gaf in maart 1984[36] in het afsluitende debat met de Tweede Kamer. Hij stelde dat in essentie sprake was van een goed systeem van ruimtelijke ordening. Het bestond uit indicatieve rijksplannen, streekplannen die dienden als integratiekader en bindende bestemmingsplannen. De voordelen ervan waren het overleg en de discussie. De ooit toegezegde 3e fase van fundamentele herziening, bedoeld als de studie van het gehele veld van wetgeving met betrekking tot de ruimtelijke ordening, was dan ook niet nodig[37]. Naar aanleiding van het debat over de wettelijke regeling van de pkb wees Winsemius nogmaals op de indicatieve status van rijksplannen. Projecties en prognoses waren nuttig, maar ze kwamen in doorsnee niet uit. Plannen voor langere termijn moest je niet de status van wet geven, aldus Winsemius. Dat leidde tot verstarring. Het primaat van de politiek was hier van belang. Er zou immers altijd een zekere vaagheid rondom prognoses zijn, de werkelijkheid verliep anders en je moest kunnen meebewegen. Ruimtelijke ordening was in essentie ruimtelijke ontwikkeling: *'Je moet niet alleen proberen te behouden wat je hebt; je moet nieuwe dingen een meer dan toevallige kans geven'.*

35 Kamerstukken I 1983/84, 19018.
36 Handelingen II 1985/86, 13 maart 1985, p. 3804 e.v.
37 Handelingen II 1985/86, 13 maart 1985, p. 3804 e.v.

De behoefte om concrete beleidsbeslissingen in een pkb een duidelijker karakter en meer zwaarte te geven, bleef bestaan. In het kader van de Tracéwet[38] werd in de eerste helft van de jaren negentig in de WRO een bepaling toegevoegd die het mogelijk maakte om voor grote projecten van nationaal belang een pkb vast te stellen waarin concrete beleidsbeslissingen werden opgenomen die bindend waren voor de vervolgprocedure. Daarmee werd de doorwerking van het rijksbeleid verder verstevigd.

6.5 Het Nimby-wetje, 1993 (Kamerstukken 23015)

6.5.1 Aanleiding

Ondanks de wijzigingen in de WRO die in 1985 van kracht werden, bleef sprake van stroperige procedures bij noodzakelijke interventies van provincie of Rijk. Het instrumentarium was in bepaalde situaties onvoldoende toegesneden op het efficiënt en binnen een redelijke termijn afdwingen van planologische medewerking. Een voorbeeld dat in het traject van wetswijziging naar voren kwam, was de aanwijzing die de provincie Overijssel in 1984 had gegeven aan de gemeente Borne inzake een afvalstortplaats op locatie Elhorst-Vloedbeld. In 1993 - bijna 10 jaar na de aanwijzing - was er nog steeds geen vastgesteld bestemmingsplan. Voor dergelijke situaties was aanpassing nodig van het instrumentarium[39]. Men had geconcludeerd dat het aanwijzingsinstrument van art. 37 WRO niet naar behoren functioneerde. Als oorzaken werden genoemd de automatische schorsende werking van een gemeentelijk beroep - dat een gemeente altijd wel wilde instellen - en het ontbreken van termijnen.

Doelstelling van het wetsvoorstel was het efficiënter inrichten van het interventie-instrumentarium in de WRO. Men wilde de planologische medewerking af kunnen dwingen, dan wel planologische bevoegdheden over kunnen nemen van de gemeente. Het nieuwe instrumentarium was bedoeld voor zwaarwegende provinciale of rijksbelangen. Het voorstel van wet werd in februari 1993 ingediend; op 26 oktober 1993 stemde de Tweede Kamer in en op 21 december 1993 de Eerste Kamer.

6.5.2 Essentie

Het Nimby-wetje werd ingepast in de WRO 1985 door wijziging van de artikelen 37 tot en met 41. Daarin werd een aantal zaken geregeld:

---

38 Kamerstukken II 1993/94 22500. Art. 31 van de Tracéwet bevat een wijziging van de WRO: na Hoofdstuk V wordt ingevoegd Hoofdstuk VI: Coördinatie van besluitvorming over projecten van nationaal belang. Daarin is opgenomen art. 41a: Voor zover een plan als bedoeld in art 2a concrete beleidsbeslissingen bevat over grote projecten van nationaal belang, worden bij de nadere besluitvorming over zodanige projecten de bij die beleidsbeslissingen te bepalen grenzen of beperkingen in acht genomen.

39 Kamerstukken II 1992/93, 23015, 5, p. 12.

- het besluit tot het geven van een aanwijzing was niet (meer) vatbaar voor afzonderlijk beroep. Een ieder die bedenkingen had, kon deze kenbaar maken tijdens de terinzagelegging van het ontwerp-bestemmingsplan;
- de gemeenteraad was verplicht om binnen vier weken na de aanwijzing aan te geven of men deze ging opvolgen. In geval van een negatieve reactie of het uitblijven van een reactie ging de bestemmingsplanbevoegdheid al na vier weken over naar minister resp. Gedeputeerde Staten;
- er werd een vrijstelling van een vigerend bestemmingsplan ingevoegd ten behoeve van een snelle realisatie van een specifiek project. Er diende dan sprake te zijn van 1) bovengemeentelijke belangen, 2) de verwezenlijking van een project dat in de naaste toekomst noodzakelijk was en 3) vastgelopen besluitvorming. Gedeputeerde Staten of de minister van VROM konden de gemeente vragen om een dergelijke vrijstelling te verlenen. Het College van B en W moest binnen vier weken aangeven of de vrijstelling werd verleend. Bij een positief antwoord werd het besluit tot vrijstelling ter inzage gelegd gedurende acht weken. Als het College van B en W niet binnen de termijn reageerde of negatief reageerde, konden Gedeputeerde Staten resp. de minister binnen vier weken zelf besluiten tot het verlenen van de vrijstelling. De gemeenteraad werd dan verplicht om te zorgen voor een nieuw bestemmingsplan binnen een jaar na het verlenen van de vrijstelling.

Tot slot werd geregeld dat ook andere bestuursorganen dan de gemeente geacht werden om medewerking te verlenen.

6.5.3 Parlementaire behandeling

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel werd de vraag gesteld hoe vaak gebruik was gemaakt van het vigerende interventie-instrumentarium, met name waar het de ministeriële aanwijzing betrof[40]. De minister antwoordde dat dit ‘een aantal malen’ het geval was geweest[41]. Van de Nimby-wet werd echter een sterkere preventieve werking verwacht en de aanwijzing zou, meer dan in het verleden het geval was, het karakter van een regulier bestuurlijk instrument krijgen: *Nu de gemeente desgevraagd in een vroeg stadium kenbaar kan maken dat een planaanpassing redelijkerwijs niet van haar gevergd kan worden, is sprake van een veel minder beladen beslissing*[42].

De discussie in de Tweede Kamer spitste zich met name toe op de aard of omschrijving van de ‘zwaarwegende provinciale of rijksbelangen’. De regering gaf aan dat het moest gaan om beleidsonderdelen in plannen of nota’s, waarvan provincie of de rijksoverheid had aangegeven dat men zich er hard voor wilde maken

---

40 Kamerstukken II 1992/93, 23015, 4, p. 5.

41 Kamerstukken II 1992/93, 23015, 5, p. 11. Er werden drie voorbeelden genoemd, waarbij werd verwezen naar de combinatie met art 26 van de Luchtvaartwet inzake zoneringsprocedures. Het ging hier met name om de vastlegging van geluidszones.

42 Kamerstukken II 1992/93, 23015, 5, p. 11.

en er zo nodig verantwoordelijkheid voor wilde nemen[43]. Als voorbeeld werd het locatie- en parkeerbeleid van de Vinex genoemd.

6.6 Zelfstandige projectprocedure op gemeentelijk niveau, 1999 (Kamerstukken 25311)

6.6.1 Aanleiding

De aanleiding voor volgende wijziging van de WRO lag in de evaluatie van WRO/Bro die op 15 juni 1994 aan de Tweede Kamer werd aangeboden[44]. Bij de wetswijziging die resulteerde in de WRO 1985 was de positie van het bestemmingsplan versterkt. Dat had geleid tot kortere procedures en een groter gebruik van globale plannen, maar het aantal art. 19-procedures en het oneigenlijk gebruik van art. 19 namen niet af. Er was in de praktijk kennelijk een grote behoefte aan een dergelijk instrument. Het voorstel van wet werd op 17 april 1997 ingediend. De Tweede Kamer stemde er op 2 maart 1999 mee in en de Eerste Kamer op 13 juli 1999.

6.6.2 Essentie

Het belangrijkste onderdeel van het wetsvoorstel betrof de zelfstandige projectprocedure op gemeentelijk niveau. Die werd geregeld in een vernieuwd art. 19 WRO en een vernieuwd art. 50 Woningwet. Daarmee ontstond een fundamentele omslag in het systeem van ruimtelijke wetgeving: de loskoppeling van art. 19 van het bestemmingsplan. De Memorie van Toelichting gaf aan dat dit paste in de rode draad van opeenvolgende wetswijzigingen. Die waren er allemaal op gericht om te voorzien in efficiënte en zorgvuldige procedures voor de realisering van ruimtelijke investeringsprojecten op de verschillende bestuursniveaus.

De wetswijziging was een logisch vervolg op een reeks van maatregelen die in de voorgaande jaren waren getroffen in het ruimtelijk bestuursrecht. De Tracéwet uit 1994 was te beschouwen als de eerste stap. De wetgever had daarin een besluitvormingsmodel geïntroduceerd dat garant stond voor een zorgvuldige ruimtelijke afweging in een ander kader dan het bestemmingsplan. Een vergelijkbare wijziging was zichtbaar in de Nimby-wetgeving: die bevatte niet alleen een aanwijzing voor de inhoud van het bestemmingsplan, maar maakte een rechtstreekse slag mogelijk naar de gemeentelijke vergunningverlening. Naast de traditionele planlijn was geleidelijk een projectlijn ontwikkeld[45].

De reguliere toets van een projectvoorstel vond plaats op basis van een bestemmingsplan. Als het project daarmee niet in strijd was, volgde de vergunningverlening volgens het limitatief-imperatieve stelsel. Als echter sprake was van strijdig-

43 Kamerstukken II 1992/93, 23015, 8, p. 16 e.v.

44 Van plannen, projecten en praktijk, Evaluatiecommissie WRO/BRO. Bij brief van 15 juni 1994 aangeboden aan de tweede Kamer, maar niet als Kamerstuk gedrukt.

45 Kamerstukken II 1997/98, 25311, 3, p. 3 e.v.

heid met het bestemmingsplan, terwijl de gemeente het project wel graag wilde realiseren, dan was de zelfstandige projectprocedure een optie. Die was geformuleerd als een vrijstelling op basis van een nieuw art. 19. De vrijstelling was in het wetsontwerp een bevoegdheid van de gemeenteraad (en niet van B&W, zoals in het oude art. 19).

Het vrijstellingsbesluit, te nemen door de gemeenteraad, moest ten minste een beschrijving van het project bevatten en een goede ruimtelijke onderbouwing geven. Dat moest een visie zijn op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het gebied en op de eventuele ruimtelijke effecten van het project. De vorm van de onderbouwing werd niet vastgelegd. De omvang van de onderbouwing was afhankelijk van de mate waarin kon worden verwezen naar eerder geformuleerd ruimtelijk beleid. Tot slot moest het vrijstellingsbesluit een beschrijving geven van de afwegingen.

De provincie toetste de vrijstelling aan het beleid van provincie en Rijk, hoorde de Provinciaal Planologische Commissie (PPC) en gaf vervolgens een Verklaring van Geen Bezwaar. Daarbij kon de provincie eventueel beleidsregels vaststellen. De gronden waarop Gedeputeerde Staten goedkeuring konden weigeren werden - in lijn met de jurisprudentie - uitgebreid naar: in strijd met een goede ruimtelijke ordening. Het wetsvoorstel voorzag in een interventiemogelijkheid van de minister die een Verklaring van Geen Bezwaar van Gedeputeerde Staten kon vervangen door een eigen besluit.

De wetgever veronderstelde dat de zelfstandige projectprocedure op lokaal niveau een stimulans kon zijn voor het structuurplan, aangezien daarop de goede ruimtelijke onderbouwing van het projectbesluit gebaseerd kon worden. Dat betekende dat de procedure voor vaststelling van het structuurplan zo inzichtelijk en eenvoudig mogelijk diende te zijn. Om die reden werden bindende onderdelen waartegen beroep kon worden aangetekend uit het structuurplan gehaald. Het kreeg daarmee weer de functie van indicatief ruimtelijk plan en een tijdrovende vaststelling vanwege bezwarenprocedures werd voorkomen[46].

Het wetsvoorstel bevatte verder een verruiming van art. 18a dat een vrijstelling regelde voor afwijkingen van het bestemmingsplan van geringe planologische betekenis (de zogenoemde planologische kruimelgevallen). Er werden daarnaast enkele aanpassingen doorgevoerd in verband met de gewijzigde Algemene Wet Bestuursrecht. Bijzonder was dat de term ‘planologische kernbeslissing’ weer werd opgenomen in de wet en in een aantal artikelen de verwijzing naar een ‘plan zoals bedoeld in art. 2a’ verving.

46 Kamerstukken II 1996/97, 25311, 3, p. 11 e.v.

6.6.3 Parlementaire discussie

De meeste fracties in de Tweede Kamer konden de doelstellingen van het wetsvoorstel wel ondersteunen. De zorgen zaten vooral in de veelheid aan wetswijzigingen en de procedurele lappendeken die de WRO 1985 was geworden. De minister had tijdens de behandeling van de VROM-begroting een gedachtewisseling beloofd met de Tweede Kamer over de vraag of de wet toe was aan een fundamentele wijziging. De minister zegde daarover een notitie toe, maar wilde toch graag het wetsvoorstel behandelen en verzocht de Kamer om dat traject niet te zeer te belasten met principiële discussies.

De Tweede Kamer maakte zich zorgen over de rol die nog overbleef voor het bestemmingsplan. Door de zelfstandige projectprocedure was er minder noodzaak om bestemmingsplannen te actualiseren. Men vond het criterium van een 'goede ruimtelijke onderbouwing' bovendien te vaag. Voorgesteld werd om een actueel bestemmingsplan als eis te stellen bij het voeren van een zelfstandige projectprocedure[47]. Ook werd de suggestie gedaan om het structuurplan als de verplichte ruimtelijke onderbouwing voor te schrijven[48]. Die suggesties werden overgenomen.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer in juni 1999 werd geciteerd uit een rapport van de Rekenkamer[49]: *''De Rekenkamer heeft voorts vastgesteld dat de minister van VROM maar heel weinig gebruik maakt van instrumenten om maatregelen te nemen tegen lagere overheden die handelen in strijd met het nationale ruimtelijk beleid. Dat is zowel het geval bij bestemmingsplannen als bij plannen die worden gerealiseerd op basis van de vrijstelling van het geldende bestemmingsplan, zoals bedoeld in artikel 19 van de WRO. De geloofwaardigheid van de minister als bewaker van ruimtelijke belangen komt hierdoor in het geding. Het is de vraag of het in december 1998 aan de Tweede Kamer aangekondigde voorstel van de minister voor de verbetering van de rijksinstrumenten en de effectievere inzet ervan, effect zal sorteren als er geen grotere bereidheid komt om dergelijke instrumenten ook echt te gebruiken*.''

Senator Van der Lans van Groen Links hield zijn Maidenspeech[50] en hij was uiterst kritisch over het wetsvoorstel:

> 'Feit is dat in kringen van deskundigen - en dat is wat anders dan belanghebbenden - het wetsvoorstel niet als een reparatiewet maar als een trendbreuk wordt gezien. Het oorspronkelijke voorstel, dat onder verantwoordelijkheid van de voorgangster van de minister naar buiten kwam, oogstte in deze kringen zelfs verbazing. Iedereen was het er

47 Kamerstukken II 1996/97, 25311, 5, p. 11 (VVD-fractie).
48 Kamerstukken II 1996/97, 25311, 5, p. 17 e.v. (SGP-fractie).
49 Inspectie van de Ruimtelijke Ordening. Kamerstukken II 1989/99, 26585, 2.
50 Van der Lans, Groen Links, behandeling wetsvoorstel 25311 in de Eerste Kamer op 13/7/1999.

> wel over eens dat er wat moest gebeuren met artikel 19, maar dat de minister zo ver ging en weinig richtinggevende noties introduceerde als ''goede ruimtelijke onderbouwing'' en ''project'' was voor ingewijden in de ruimtelijke ordening een grote verrassing. Gelukkig was deze voortvarendheid de Tweede Kamer duidelijk wat al te gortig. Met grote inventiviteit hebben Kamerleden amendementen ingediend die het losgeschoten artikel 19-projectiel zoveel mogelijk in het gareel van het oude planningsregime moesten brengen. Vooral de door de Tweede Kamer aangebrachte koppeling van een zelfstandige projectprocedure aan de aanwezigheid van een geactualiseerd bestemmingsplan heeft die functie. Hetzelfde geldt voor de nadere concretisering door de Tweede Kamer van de invulling van een ''goede ruimtelijke onderbouwing'', waarbij op zijn minst verwezen moet worden naar een structuurplan'.

De verdediging van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer gebeurde door Pronk, die kort daarvoor was aangetreden als minister van het Tweede Paarse Kabinet. Hij verwees naar de wet als een 'tussenwet' en hij beloofde de integrale herziening van de WRO 1985 in relatie tot de beleidsvoornemens die hij wilde vastleggen in een Vijfde Nota.

6.7 Rijksprojectenprocedure, 2003 (Kamerstukken 27178)

6.7.1 Aanleiding

In de tweede helft van de jaren '90 was in diverse brieven van de minister aan de Tweede Kamer de wenselijkheid van een rijksprojectenprocedure benoemd[51]. De rijksprojectenprocedure voorzag in de mogelijkheid voor het Rijk om de regie van de publieke besluitvorming van begin tot eind in eigen hand te nemen. In de Tracéwet die in 1994 van kracht werd, was voor het eerst de mogelijkheid gecreëerd voor een principiële ruimtelijke afweging in een ander kader dan een ruimtelijk plan en op een ander niveau dan de gemeente. Die lijn was onder meer voortgezet in de Nimby-wetgeving en in de zelfstandige projectprocedure op lokaal niveau.

Voor projecten van nationaal belang die niet vielen onder de Tracéwet of de Luchtvaartwet, stond voor het Rijk de mogelijkheid open van de reguliere doorwerking van rijksbeleid of van de ministeriële aanwijzing, al dan niet in combinatie met het Nimby-instrumentarium. Dat was een tijdrovend en veelal ook sfeerbedervend traject dat niet goed paste bij de grote investeringsdynamiek en goede bestuurlijke samenwerking die daarbij nodig was. Incidenteel was daarom al het instrument van ad-hoc-wetgeving voor een project benut om te komen tot tijdige besluitvorming (onder meer Vergunningwet Westerschelde). Voor dergelijke situaties was nu de rijksprojectenprocedure bedoeld. Op 8 juni 2000 werd een voorstel van wet

---

51 Brief van 21/10/96 inzake ontwikkelingen ruimtelijk planningstelsel (Kamerstukken II 1996/97, 24054, 27), brief van 18/7/97 inzake besluitvorming grote projecten (Kamerstukken II 1996/97, 24690, 5) en brief van 31/3/98 inzake impuls voor ruimtelijke economische structuur (Kamerstukken II 1997/98, 25017).

ingediend. Het werd op 24 september 2002 door de Tweede Kamer aangenomen en op 4 december 2003 door de Eerste Kamer.

6.7.2 Essentie

De rijksprojectenprocedure omvatte de procedurele afstemming en coördinatie, waarbij de vergunningverlening en de daarvoor geldende criteria in stand bleven. De rijksprojectenprocedure gold van rechtswege als een vrijstelling ex art. 19 WRO. Er hoefde dus niet een gemeentelijke bestemmingsplanprocedure te worden doorlopen. Wel moest het bestemmingsplan nadien aan de nieuwe situatie worden aangepast.

Een rijksproject werd gedefinieerd als een project waarvan het Rijk de regie zodanig van belang vond dat men de besluitvorming in eigen hand nam. Een project kon langs drie lijnen benoemd worden tot rijksproject. De eerste lijn was de expliciete vastlegging in een (sector)wet dat de rijksprojectenprocedure van toepassing was, met vermelding welke module aan de orde was, wie het rijksprojectbesluit instelde en wie de projectminister was. De tweede lijn liep via een bepaling in de pkb en daarbij golden dezelfde vastleggingen als hierboven genoemd. De derde lijn was een afzonderlijk besluit van de ministerraad. Over een dergelijk besluit werd de Tweede Kamer geïnformeerd en die kon dan binnen vier weken aangeven of een Kamerbehandeling over het besluit gewenst was.

Het wetsontwerp onderscheidde een projectbesluitmodule en uitvoeringsmodule. De projectbesluitmodule leidde tot een ontwerp-projectbesluit. Dat moest de beschrijving van het project en de gevolgen ervan bevatten, maar was verder vormvrij. Dit ontwerp werd ter inzage gelegd en stond open voor bezwaar en beroep van een ieder. Na het projectbesluit kon een uitvoeringsmodule volgen, maar dat hoefde niet. Projectbesluitmodule en uitvoeringsmodule konden ook parallel geschakeld worden en gelijktijdig plaatsvinden. De uitvoeringsmodule regelde vooral de coördinatie van de verschillende vergunningen en beroepsmomenten.

Vanwege het gewenste tempo was overwogen om de rechtsbescherming alleen open te stellen voor belanghebbenden. Het regeerakkoord van het kabinet-Kok II[52] wees al op de hoofdregel van de Algemene Wet Bestuursrecht - beroep staat open voor belanghebbenden - en op de uitzondering van de Actio Popularis in de WRO en Wet Milieubeheer. Die wilde men nader bezien, aldus het regeerakkoord. Uit een extern onderzoek naar de reikwijdte en kring van beroepsgerechtigden kwamen echter geen scherpe conclusies naar voren. Alles afwegende, werd uit pragmatische overwegingen besloten om de Actio Popularis te handhaven[53].

52 Kamerstukken II 1997/98, 26024, 10.
53 Kamerstukken II 1999/00, 27178, 3, p. 23.

6.7.3 Parlementaire discussie

Een groot aantal leden van de Tweede Kamer vond de rijksprojectenprocedure een ingrijpende maatregel en een forse breuk met het planstelsel van de WRO. De belangenafweging vond dan immers plaats vanuit een project en niet vanuit een gebiedsgericht bestemmingsplan (PvdA); er was sprake van een 'verticalisering' van het stelsel van ruimtelijke ordening (CDA); de rijksprojectenprocedure was een verregaande inperking van de gemeentelijke bevoegdheden (SGP)[54].

Er werd geworsteld met het begrip 'rijksproject' en met het type projecten waarvoor deze procedure van toepassing kon worden verklaard. Deze discussie spitste zich toe op de situatie dat de ministerraad tot een dergelijke status zou besluiten; er was dan immers geen sprake van een voorafgaande democratische toetsing van 'nut en noodzaak' in het kader van een sectorwet of pkb[55]. Het besluit van de ministerraad tot het volgen van een rijksprojectenprocedure werd ook in meer staatsrechtelijke termen bediscussieerd. De Tweede Kamer vroeg zich af of de ministerraad als bevoegd besluitvormend orgaan kon worden beschouwd. De Raad van State had deze staatsrechtelijke kanttekening ook al gemaakt[56].

Besloten werd om deze kwestie aandacht te geven bij de fundamentele herziening van de WRO. Er werden meer lastige kwesties doorgeschoven naar deze fundamentele herziening. Zo werd ook de vraag of met deze rijksprojectenprocedure de Nimby-wetgeving nog wel nodig was, een punt voor de fundamentele herziening. Hetzelfde gold voor het evenwicht tussen de bestuurslagen en de vraag of op termijn provincie en gemeente over een gelijkwaardige projectprocedure moesten kunnen beschikken.

De Eerste Kamer die aanvankelijk geen rol kreeg in de rijksprojectenprocedure, bedong eenzelfde recht als de Tweede Kamer. In het slotdebat met de Eerste Kamer zegde de minister toe dat beide kamers zouden worden geïnformeerd over het besluit van de ministerraad tot het volgen van een rijksprojectenprocedure. Zij konden dan binnen vier weken aangeven of zij daarover een debat wensten. Deze toezegging zou bij de herziening van de WRO worden vastgelegd[57].

6.8 Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening - Wet ruimtelijke ordening 2008 (Kamerstukken 28916)

6.8.1 Aanleiding

In 1999 had minister Pronk de Tweede Kamer een fundamentele herziening van de WRO 1985 toegezegd. Van invloed op de uiteindelijke wijzigingsvoorstellen

54 Kamerstukken II 2000/01 27178, 4, p. 3 (PvdA), p. 5 (CDA), p. 9 (SGP).
55 Kamerstukken II 2000/01 27178, 4, p. 11.
56 Kamerstukken II 2000/01 27178, 4, p. 11.
57 Handelingen I 2003/04, 353, p. 7-356.

was onder meer het rapport van de WRR[58]. De WRR deed de aanbeveling om te komen tot ruimtelijke ontwikkelingspolitiek waarbij een sterkere oriëntatie op de daadwerkelijke realisatie van plannen zou ontstaan. Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek noodzaakte tot een verschuiving van het zwaartepunt in de planvorming: van een overheidsinterne afstemming naar maatschappelijke coalitievorming. De WRR kwam met de aanbeveling om een driedeling aan te houden die verschillende regimes van beleid, bestuurlijke betrokkenheid en wetgeving inhielden. In basisgebieden waren geen concrete nationale beleidsbeslissingen nodig en ging het primair om de formulering en handhaving van basiskwaliteiten. In ontwikkelingsgebieden was sprake van opgaven die een ruimtelijke visie vereisten en om ruimtelijke ontwikkelingspolitiek vroegen. Tot slot waren er nationale projecten, waar bescherming of ingrepen van nationaal belang speelden, met een beslissende rijksbetrokkenheid en een uitvoeringsplicht.

Ook de rapportage Notie van Ruimte van de parlementaire Werkgroep 5e Nota[59] uit 2000 was van belang. In de aanbevelingen werd onder meer verwezen naar de problematiek van doorwerking: '*Enerzijds moet de WRO de mogelijkheid bieden voor een snelle interventie in gevallen waarbij oude bestemmingsplannen het rijksbeleid op vitale punten kunnen aantasten (ook wanneer dat neerkomt op het afkopen van bestaande rechten). Anderzijds mag het beleid niet de illusie laten van een vlotte doorwerking in gevallen waarin het rijk niet voor een snelle interventie kiest. Bij minder vitale afwijkingen voert zo'n ingrijpende interventie te ver. In die gevallen moet het nationale beleid wel zijn ambities bijstellen. Beleid dat pas na jaren zijn beslag kan krijgen in bestemmingsplannen geeft een vertekend beeld van wat de ruimtelijke ordening kan en wil'.*

In 2000 stuurde de minister een discussienota over wetsherziening aan de Tweede Kamer waarin zes speerpunten waren opgenomen[60]:

1. de versterking van de positie van het bestemmingsplan;
2. een goede rechtsbescherming;
3. eenvoudiger en snellere procedures;
4. een goede samenhang in de ruimtelijke belangenafweging;
5. een effectieve doorwerking van ruimtelijk beleid wanneer dat nodig is;
6. een adequate handhaving van het ruimtelijk beleid.

Voorstellen in deze discussienota betroffen het scheiden van strategische nota's en juridische bindende nota's, de rijks- en provinciale projectenprocedure en de mogelijkheid van Rijk en provincie om bestemmingsplannen vast te stellen. Waar geen rijks- of provinciale belangen in het geding waren, zou het bovenlokale toezicht kunnen worden afgeschaft. Om de positie van het bestemmingsplan te ver-

58 WRR (1998).
59 Kamerstukken II 1999/00, 27210, 1-2.
60 Kamerstukken II 2000/01, 27029, 1-2.

stevigen, werden een eenvoudiger procedure en een actualiseringplicht wenselijk geacht. Er was een herbezinning nodig op onbenutte bouwtitels. In het kader van de handhaving was bovendien een onderzoek naar de mogelijkheden van strafrechtelijke sancties gewenst.

De discussienota werd besproken in Tweede Kamer[61]. Veel leden waren voorstander van behoud en versterking van de positie van het bestemmingsplan, maar wilden geen directe bestemmingsplanmogelijkheid voor Rijk en provincie. Ook werd aandacht gevraagd voor het opnemen van het grondbeleid in de WRO: *Een sociaal en anti-speculatief grondbeleid is noodzakelijk om de overheden weerstand te kunnen laten bieden tegen het grote geld*[62]. Dat gebeurde tegen de achtergrond van de toenemende private grondverwervingen op uitbreidingslocaties.

In juni 2003 werd een wetsvoorstel ingebracht door minister Kamp. De verdediging ervan werd overgenomen door minister Dekker en de verdediging in de Eerste Kamer werd gedaan door minister Winsemius die destijds ook de WRO 1985 voor zijn rekening had genomen. Het wetsvoorstel werd op 15 maart 2006 aanvaard door de Tweede Kamer en op 17 oktober 2007 door de Eerste Kamer.

6.8.2 Essentie

De Memorie van Toelichting verwees naar de jaren ’60. Toen was vastgelegd dat ruimtelijke ordening ging over het leiding geven aan de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied, teneinde het ontstaan van een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel te bevorderen[63]. Deze definitie was nog steeds actueel, maar het vermogen om ontwikkelingen in hun ruimtelijke samenhang af te wegen was in het gedrang gekomen. De nieuwe Wro droeg bij aan het bevorderen van een duurzame toekomst en het versterken van ruimtelijk samenhangende besluitvorming. Er kwamen meer mogelijkheden voor het stellen van kwaliteitseisen, de positie van het bestemmingsplan werd versterkt en een ruimtelijk-dynamisch ontwikkelingsbeleid werd mogelijk gemaakt. Men verwachtte een grotere doelmatigheid en helderheid in overheidsbesluiten[64].

Een leidend beginsel bij de inrichting van het wetsvoorstel was dat bevoegdheden de verantwoordelijkheden volgden[65]. Dit werd uitgewerkt in de toelichting op het beginsel van het meest geschikte overheidsorgaan. Normstelling vond in principe plaats op het laagste overheidsniveau omdat men daar de feiten en omstandigheden het beste kende. Er konden twee redenen zijn om die normstelling naar een hoger overheidsniveau te verplaatsen: het onderwerp van zorg kon niet doelmatig

61 Kamerstukken II 2000/01, 27029, 3.
62 Kamerstukken II 2000/01, 27029, 3, p. 7. Citaat Socialistische Partij.
63 Kamerstukken II 2002/03, 28916, 3, p. 3.
64 Kamerstukken II 2002/03, 28916, 3, p. 3.
65 Kamerstukken II 2002/03, 28916, 3, p. 4.

en doeltreffend door de lagere overheid worden behartigd of een onaanvaardbare rechtsongelijkheid voor burgers moest worden voorkomen[66].

De wetgever bracht onderscheid aan tussen strategische plannen - die alleen de betreffende overheid bonden - en normstellingen. Strategische plannen werden aangeduid als structuurvisies en die konden op alle overheidsniveaus worden opgesteld. Het streekplan en de pkb kwamen te vervallen. Normstellingen kwamen in het bestemmingsplan, in provinciale verordeningen en in Algemene Maatregelen van Bestuur van de rijksoverheid. Zo ontstonden bovenlokale 'normstellingen vooraf' in plaats van de 'bestemmingsplangoedkeuring achteraf'. In aanvulling daarop waren er stevige interventiemogelijkheden voor provincie en Rijk: de aanwijzing en een eigen bestemmingsplanbevoegdheid. Die bevoegdheid was niet bedoeld als een sanctie, maar als 'het nemen van verantwoordelijkheid'.

De versterking van het bestemmingsplan vond plaats langs meerdere lijnen. Het bestemmingsplan werd verplicht voor het gehele gemeentelijk grondgebied. De uitvoeringsgerichtheid werd versterkt door een nieuw coördinatiebesluit en de procedure werd ingekort, waardoor de vrijstelling van art. 19 overbodig werd. De actualiteit van het bestemmingsplan werd bewaakt door de verplichte herziening elke tien jaar, op straffe van de sanctie van bevriezing van vergunningafgifte en ontheffingen. De mogelijkheden om globale en flexibele bestemmingsplannen vast te stellen en de mogelijkheid om kwaliteitseisen op te nemen, werden versterkt.

Het wetsvoorstel regelde dat de mogelijkheid van het geven van zienswijzen op een ontwerp bestemmingsplan openstond 'voor een ieder' (art. 3.8 lid d). Conform de Algemene Wet Bestuursrecht hadden alleen belanghebbenden de mogelijkheid van beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Alleen in de situatie dat er een aanwijzing was gegeven, was beroep mogelijk bij de arrondissementsrechtbank en eventueel een hoger beroep bij de Raad van State.

De sterke toename van planschadeclaims was een punt van zorg en leidde in het wetsvoorstel tot een nieuwe regeling Het recht op planschadevergoeding werd niet aangetast, maar een kanalisering van procedures en een zekere mate van harmonisatie met omringende landen was wenselijk. In de voorgestelde nieuwe regeling kwam alleen de schade hoger dan het maatschappelijk risico dat elke burger behoorde te dragen voor vergoeding in aanmerking. Er werd een forfaitair systeem rondom waardevermindering voorgesteld, met ondergrens van 5% waardevermindering. Ook werd een termijn ingevoegd van vijf jaar na het onherroepelijk ontstaan van de planschade en een drempelbedrag dat de indiener van de aanvraag moest betalen.

66 Kamerstukken II 2002/03, 28916, 3, p. 11.

6.8.3 Parlementaire discussie

In het wetsvoorstel was de art. 19-vrijstelling niet meer opgenomen, omdat de inkorting van de bestemmingsplanprocedure die overbodig maakte[67]. Nog vóór de eerste behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer kondigde de minister echter per brief[68] aan dat toch een zelfstandig projectbesluit zou worden ingevoegd. Dat moest men beschouwen als een 'facultatieve eerste fase' in het proces van bestemmingsplanvaststelling of - aanpassing. Het projectbesluit was op alle overheidsniveaus mogelijk, wanneer een (gemeentelijk, provinciaal, rijks-) project dat wenselijk maakte. In diezelfde brief gaf de minister aan een ruimer onderscheid te willen maken tussen dynamische gebieden en beheersgebieden.

In aansluiting daarop werd in de parlementaire behandeling aangedrongen op de ontheffing van de actualiseringsplicht van het bestemmingsplan voor laag-dynamische gebieden. Er kwam een beheersverordening voor in de plaats. Ook de sanctie die stond op een verouderd bestemmingsplan - het aanhouden van vergunningaanvragen - leidde tot kritiek want die '*treft burgers en marktpartijen in plaats van een nalatige gemeente'* [69]. De sanctie werd gewijzigd in het vervallen van de bevoegdheid tot het invorderen van rechten.

De Tweede Kamer had stevige kritiek op de ordening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden over de overheidslagen. De PvdA stelde dat de nieuwe Wro een heldere verdeling van verantwoordelijkheden beoogde en het verbaasde de leden daarom dat '*Rijk, provincie en gemeente nu alle drie dezelfde instrumenten in handen krijgen'*. Ook zag de PvdA het nieuwe stelsel als een spagaat: '*Voor een deel betekent het decentralisatie, doordat gemeenten min of meer mogen gaan doen wat ze willen. Zij moeten dan afwachten of de provincie of het Rijk dat corrigeert. Daarvoor worden echter zulke stevige instrumenten voorgesteld dat die een centralisatie betekenen'*. Het CDA zag in de bestemmingsplanbevoegdheid van provincie en Rijk een zware aantasting van de gemeentelijke autonomie. De SGP vroeg zich af of het interventie-instrumentarium niet te ver was doorgeschoten, nu Rijk en provincie bestemmingsplannen konden maken, in AMvB's en verordeningen eisen konden formuleren en aanwijzingen konden geven[70]. Overigens kwam er mede door de parlementaire discussie nog een interventie-instrument bij: de reactieve aanwijzing. Rijk en provincie konden met de reactieve aanwijzing *achteraf* reageren op een bestemmingsplan of projectbesluit waar ze het geheel of gedeeltelijk niet mee eens waren. Daarmee kon men de uitvoering van het bestemmingsplan of projectbesluit blokkeren als bovengemeentelijke belangen dat noodzakelijk maakten[71].

---

67 Kamerstukken II 2002/03, 28916, 3, p. 19-20.
68 Kamerstukken II 2003/04, 28916, 6.
69 Kamerstukken II 2003/04, 28916, 7, onder meer p. 4.
70 Kamerstukken II 2003/04, 28916, 7, p. 12 e.v.
71 Kamerstukken II 2005/06, 28916, 15.

Alle overheden konden volgens het wetsvoorstel structuurvisies maken die bedoeld waren als indicatieve, strategische en communicatieve visies en alleen bindend waren voor de betreffende overheid. Een groot aantal fracties in de Tweede Kamer reageerde hier afwijzend op[72] vanwege het wegvallen van beleidsdoorwerking via de planhiërarchie van pkb en streekplan, het vervallen van de parlementaire goedkeuring van de rijksstructuurvisie en de gereduceerde rol van de provincie (geen bestemmingsplangoedkeuring). Het leidde tot een aantal aanpassingen. Er kwam de verplichte formulering en vaststelling van structuurvisies op alle overheidsniveaus. De rijksstructuurvisie moest naar Tweede en Eerste Kamer worden gestuurd en die konden aangeven of ze een beraadslaging wensten. Als zo'n beraadslaging plaatsvond, dan moest de minister schriftelijk aangeven wat er met conclusies daarvan werd gedaan.

De inperking van de mogelijkheden voor beroep leidde in de Tweede Kamer tot discussie, maar er kwamen geen aanpassingen in het wetsvoorstel. Daarmee was de breuk in de traditie van de getrapte Actio Popularis in de ruimtelijke wetgeving en feit.

6.9 Grondexploitatiewet, 2008 (Kamerstukken 30218)

6.9.1 Aanleiding

Na het verschijnen van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra in 1990 kwam het steeds vaker voor dat private partijen - vooral vastgoedontwikkelaars en bouwondernemers - gronden verwierven op stedelijke uitbreidingslocaties om hun toekomstige omzetten veilig te stellen. Waar de gemeente geen grondeigenaar was, konden gemeentelijke regievoering en kostenverhaal voor voorzieningen van algemeen belang ingewikkeld zijn. Het beschikbare instrumentarium van baatbelasting en exploitatieovereenkomst schoot tekort. Ook deden zich andere problemen voor in geval van private grondeigendom. Een aantal locatie-eisen - zoals de gewenste toename van vrije kavels voor particulier opdrachtgeverschap - kon niet op adequate wijze worden gesteld. Door het principe van zelfrealisatie was er de koppeling van grondeigendom en ontwikkelrecht; er was concurrentie op de grondmarkt ontstaan in plaats van concurrentie tussen bouwplannen. Exploitatieovereenkomsten met private partijen tastten de transparantie en openbaarheid aan en beperkten de invloed van derden belanghebbenden bij bestemmingsplannen.

In 2001 verscheen de Rijksnota Grondbeleid[73]. Vanuit het principe van de evenredige verdeling van baten en lasten werd een aantal voorstellen voor beleidsinstrumenten gepresenteerd, waaronder de exploitatievergunning. Op 13 september 2005 werd een wetsvoorstel grondexploitatie ingediend dat zou leiden tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening zodra die in werking trad. Het wetsontwerp

72 Op basis van Kamerstukken II 2003/04, 28916, p 7.
73 Kamerstukken II 2001/02, 27581.

werd op 26 juni 2006 door de Tweede Kamer aanvaard en op 5 juni 2007 door de Eerste Kamer.

6.9.2 Essentie

Het wetsvoorstel ging uit van een stelsel waarin het privaatrechtelijk handelen voorop stond en sprake was van aanvullend publiekrechtelijk instrumentarium. Er werd een nieuwe planfiguur geïntroduceerd: het exploitatieplan. Daarin konden gebruiksvoorschriften worden voorgesteld (ten behoeve van het bouwrijp maken, de openbare ruimte of nutsvoorzieningen) en er konden locatie-eisen worden geformuleerd voor woningbouwcategorieën (sociaal; vrije kavels). In een nader te formuleren Algemene Maatregel van Bestuur zou een limitatieve lijst van te verhalen kostensoorten worden opgenomen.

Het privaatrechtelijk spoor van onderhandelingen en het vastleggen van afspraken in een exploitatieovereenkomst stond dus voorop. Als het kostenverhaal geregeld was langs privaatrechtelijke weg, dan had de gemeenteraad niet de verplichting om een exploitatieplan te maken. Indien een exploitatieplan werd opgesteld, dan moest het gelijktijdig met het bestemmingsplan worden vastgesteld. Tot dat moment was er contractuele vrijheid. Zodra echter het publiekrechtelijk spoor was geactiveerd, was het exploitatieplan ook maatgevend voor eventuele overeenkomsten. De exploitatieverordening bleef gehandhaafd vanwege procedurele aspecten. Exploitatieovereenkomsten vielen in principe onder Wet Openbaarheid van Bestuur, tenzij openbaarheid de gemeente zou schaden.

Het kostenverhaal in het publiekrechtelijk spoor mocht alleen het verhaal van de gemaakte kosten omvatten (dus geen baatafroming) en de de binnenplanse verevening regelen. Een eventuele bovenplanse verevening moest voldoen aan drie criteria: het profijtbeginsel, de toerekenbaarheid en de proportionaliteit. Er was daarnaast de mogelijkheid om in grondexploitatieovereenkomsten afspraken op te nemen over afdrachten aan fondsen inzake ruimtelijke ontwikkeling.

De te verhalen kosten werden in rekening gebracht via de gemeentelijke gronduitgifte (bij actief grondbeleid), de exploitatieovereenkomst of - als het kostenverhaal dan nog niet had plaatsgevonden - bij de aanvraag van de bouwvergunning. De bouwvergunning moest geweigerd worden bij strijdigheid met het exploitatieplan. Het exploitatieplan vormde het toetsingskader voor het kostenverhaal, voor de binnenplanse verevening en voor het stellen van eventuele nadere eisen. Het exploitatieplan bestond ten minste uit een kaart van het exploitatiegebied (met de benoeming van bovenwijkse elementen), een overzicht van werken en werkzaamheden en de exploitatieopzet. Eventueel konden nadere eisen worden geformuleerd, een grondgebruikskaart met uitgiftecategorieën en de begrenzing van het openbaar gebied worden toegevoegd. Ook kon een verwervingskaart worden toegevoegd.

6.9.3 Parlementaire discussie

Het wetsvoorstel voorzag in een AMvB ten behoeve van vastlegging van de limitatieve kostenlijst. De Tweede Kamer vroeg met succes om een voorhangprocedure[74] om mee te kunnen praten over die kostenlijst.

Er was discussie over de vastlegging van de eisen met betrekking tot de woningbouwcategorieën: in het bestemmingsplan of in het exploitatieplan[75]? Vastlegging in het bestemmingsplan was definitief en bindend - ook als er geen exploitatieplan werd gemaakt - en gaf een onteigeningsgrond als de grondeigenaar niet conform het bestemmingsplan kon of wilde realiseren. Er was dan echter geen flexibiliteit meer om het programma aan te kunnen passen aan veranderende marktomstandigheden. Besloten werd tot een globale procentuele verdeling van woningbouwcategorieën in het bestemmingsplan, waarna de exacte aantallen en locaties in het exploitatieplan konden komen.

Ook de keuze voor een gemengd stelsel met een privaatrechtelijk en publiekrechtelijk spoor werd besproken. Een aantal partijen[76] vond dat de kern van het probleem - onvoldoende zeggenschap voor overheden als zij niet de grondeigendom hadden - onvoldoende werd opgelost. Zij wensten een onderzoek naar de mogelijkheid om grondrecht en bouwrecht te ontkoppelen[77]. Er was bij partijen[78] zorg over de bereidheid van gemeenten om eerst serieus het private spoor te volgen. Ook was er zorg over de vraag of alle gemeenten in staat zouden zijn om met grote marktpartijen te onderhandelen. De gedachte werd geopperd om het om te draaien: eerst het publiekrechtelijk en dan het privaatrechtelijk spoor. Voorgesteld werd ook om de inperking van het zelfrealisatiebeginsel te regelen door uitbreiding van de onteigeningsmogelijkheid (voor grondeigenaren die wel konden maar niet wilden realiseren). Het leidde allemaal niet tot aanpassingen.

6.10 Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO), 2009 (Kamerstukken 30844)

6.10.1 Aanleiding

Het wetsvoorstel WABO vloeide voort uit het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende I waarin verminderen van regels en regelzucht en het verlagen van administratieve lasten voor het bedrijfsleven een belangrijk voornemen was. In de diverse brieven die in 2003 en 2004 aan de Tweede Kamer werden gestuurd gaf het ministerie van VROM aan deze ambitie serieus op te pakken. Het zou ideaal zijn voor burger en bedrijfsleven als het verzoek om toestemming voor het

74 Kamerstukken II 2004/05, 30218, 5, p. 1-3.
75 Kamerstukken II 2004/05, 30218, 5, p. 2 en 3.
76 Kamerstukken II 2004/05, 30218, 5, p. 5.
77 Kamerstukken II 2005/06, 30218, 5, p. 2 e.v.
78 Kamerstukken II 2005/06, 30218, 5, p. 5.

realiseren van een project langs één lijn zou lopen[79] en men wilde het project om te komen tot één VROM-vergunning met prioriteit oppakken[80]. Er werden vier modellen ontwikkeld, waarvan er twee te kenmerken zijn als coördinatiemodel en twee als integratiemodel[81].

Het coördinatiestelsel was al bekend en werd op basis van de coördinatieregeling in de Wro toegepast. Het betrof een procedurele coördinatie, zonder afstemming van de inhoudelijke aspecten en criteria. In het overleg in november 2004 met de Tweede Kamer kwam de ambitie tot integratie naar voren. Men realiseerde zich dat volledige integratie van vergunningverlening in het fysieke domein zeer veel aanpassingen in bestaande wetten met zich meebracht. Daarom werd gekozen voor een 'integrale vergunning met schotten' (model 3) als aanloop naar de volledig integrale vergunning (model 4).

De WABO leidde tot een geheel nieuwe wet met consequenties voor activiteiten die vielen onder de Wet ruimtelijke ordening, de Woningwet, de Monumentenwet, de Mijnbouwwet en de Wet Milieubeheer. De WABO omvatte 25 à 30 vergunningen. De doelstelling was om tot één omgevingsvergunning te komen die de diverse toestemmingsbesluiten (bouw, aanleg, oprichten, gebruik, sloop) zou bundelen. De keuze voor model 3, als aanloop naar een volledige integratie volgens model 4, betekende dat de bestaande beschermingsniveaus en toetsingscriteria gelijk bleven. Op 18 oktober 2006 werd een voorstel van wet ingediend. Op 11 december 2007 ging de Tweede Kamer akkoord en op 4 november 2008 stemde de Eerste Kamer in.

6.10.2 Essentie

De WABO coördineerde de diverse toestemmingsstelsels rondom het bouwen en het uitvoeren van werkzaamheden in de Omgevingsvergunning. Het bevoegde gezag voor het behandelen van de aanvraag omgevingsvergunning was in principe het College van B en W. In een AMvB kon daarop een uitzondering worden gemaakt: voor projecten van provinciaal belang was Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag en voor projecten van nationaal belang de minister. Het bevoegde gezag moest andere (belanghebbende) bestuursorganen om advies vragen en in een aantal gevallen was een verklaring van geen bedenkingen nodig. Ook toezicht en handhaving werden belegd bij het bevoegde gezag. De aanvrager kon besluiten tot het aanvragen van een deelvergunning of een gefaseerde aanvraag doen. Aan de verlening van een omgevingsvergunning konden voorschriften worden verbonden. Zowel de minister als Provinciale Staten konden een aanwijzing geven aan het bevoegde gezag omtrent het besluit op de aanvraag van een omgevingsvergunning.

---

79 Kamerstukken II 2003/04, 29200 XI, 7.
80 Kamerstukken II 2003/04, 29383, 1 en 9.
81 Kamerstukken II 2004/05, 29383, 18.

Er werd een reguliere voorbereidingsprocedure geïntroduceerd en een uitgebreide voorbereidingsprocedure. De reguliere procedure gold voor de bestemmingen die relatief weinig risico's en belangen met zich meebrachten zoals de bouwvergunning, de aanlegvergunning, de sloopvergunning en meldingen op basis van de Wet Milieubeheer. Ook een aantal ontheffingen ging volgens de reguliere procedure, evenals gemeentelijke en provinciale toestemmingen op basis van een verordening. De beslistermijn bedroeg acht weken, met een mogelijkheid tot verlenging met zes weken. Bij termijnoverschrijding gold een 'positief fatale termijn' en werd de vergunning van rechtswege geacht te zijn verleend. De uitgebreide procedure was onder meer aan de orde bij het projectbesluit. De termijn was zes maanden, met een verlengingsmogelijkheid van zes weken. Er werd overwogen om een boete te koppelen aan termijnoverschrijding (in vorm van korting op de leges), maar daar is niet toe besloten. Er werd aangesloten bij de mogelijkheden voor bezwaar en beroep van de Algemene Wet Bestuursrecht.

6.10.3 Parlementaire discussie

De meeste leden van Tweede en Eerste Kamer steunden de doelstellingen van het wetsvoorstel. In de Eerste Kamer was er een fundamentele discussie over strijdigheid met de Grondwet[82]. De WABO betekende aantasting van de autonomie van gemeente en provincie door de mogelijkheid die het wetsvoorstel gaf om bij AMvB de vergunningverlening over te laten gaan naar provincie resp. minister. Ook de mogelijkheid van een provinciale of ministeriële aanwijzing tastte de gemeentelijke autonomie aan. Het leidde niet tot aanpassingen.

De discussies gingen ook over de keuze voor model 3, als aanloop naar model 4. Met name de leden van het CDA stelden in de Tweede Kamer dat coördinatie te verkiezen was boven integratie. Zij hadden moeite met de vaagheid van het begrip fysieke leefomgeving en stelden dat een toetsingskader een specifiek belang moest dienen. Er was zorg over het 'ondersneeuwen' van het specifieke belang in de optelsom van belangen.

Het van rechtswege verlenen van de vergunning in geval van termijnoverschrijding (Lex Silencio Positivo) leidde eveneens tot discussie[83]. Ook de Raad van State had zich daarover kritisch geuit. Er was dan wel een vergunning, maar er had geen toetsing plaatsgevonden en de vergunningontvanger had dan ook geen zekerheid. De Lex Silencio Positivo was goed als stok achter de deur, maar slecht voor de zorgvuldigheid[84].

In de Tweede Kamer werden twee opmerkelijke moties ingediend en aanvaard: de motie waarin de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen werd beperkt van

82 Kamerstukken I 2007/08, 30844, C, p. 2, 8 en 9.
83 Kamerstukken I 2007/08, 30844, 6 en C, onder meer p. 18.
84 Kamerstukken I 2007/08, 30844, C.

'iedereen' tot 'belanghebbenden'[85] en de motie waarin de bestuurlijke lus[86] werd ingevoerd. Met de bestuurlijke lus werd gedoeld op de situatie waarin de rechter een beroep gegrond verklaarde en het bestuursorgaan de gelegenheid kreeg om geconstateerde gebreken te herstellen. Daarmee werd voorkomen dat de gehele procedure opnieuw moest.

6.11 Crisis- en Herstelwet, 2010 (Kamerstukken 32127)

6.11.1 Aanleiding

De financieel-economische crisis die in het najaar van 2008 uitbrak, bracht het kabinet-Balkenende IV in maart 2009 tot een aanvullend beleidsakkoord, met de titel Werken aan Toekomst. Het Kabinet constateerde dat er veel grote maatschappelijke opgaven waren, zoals duurzame energievoorziening, bereikbaarheid, de klimaatbestendige inrichting van ons land en voldoende kwalitatief goede woningen en bedrijfslocaties. Men wilde de aanpak van deze opgaven bevorderen en op die manier bijdragen aan werkgelegenheid en aan duurzame economische structuurversterking. Er werd een Crisis- en Herstelwet aangekondigd om te komen tot versnelling en vereenvoudiging van planprocedures voor grote bouwprojecten en infrastructurele werken. Onder leiding van de minister- president had een groot aantal bewindspersonen twee inventarisaties uitgevoerd: ze hadden gezocht naar projecten met een significant effect op de werkgelegenheid en ze hadden per rechtsgebied gekeken naar wetten met versnellingsmogelijkheden.

Er resulteerde een wetsvoorstel met een aantal tijdelijke maatregelen en een aantal structurele wijzigingen van wetten. Men streefde naar de inwerkingtreding per 1 januari 2010 van een tijdelijke wet die van kracht zou zijn tot 1 januari 2014. Op 15 september 2009 werd het wetsvoorstel aangeboden aan de Tweede Kamer. Op 18 november 2009 werd het nagenoeg ongewijzigd aanvaard. Op 7 december 2009 werd een Novelle ingediend[87] waarin de wijziging van art. 5.10 eerste lid werd geregeld. Dat was noodzakelijk omdat de ingangsdatum van 1 januari 2009 niet gehaald werd. Op 16 maart 2010 werden wet en novelle door de Eerste Kamer aanvaard. De Crisis- en Herstelwet was een tijdelijke wet met een looptijd tot 1 januari 2014. In 2014 werd de wet permanent gemaakt.

6.11.2 Essentie

Het wetsvoorstel bestond uit vijf hoofdstukken en drie bijlagen. Bijlage I beschreef zeven categorieën van projecten en bijlage II benoemde 58 specifieke projecten die waren geselecteerd op basis van de volgende criteria: er moest sprake zijn van 1) een urgent ruimtelijk project, dat 2) bijdroeg aan werkgelegenheid, duurzaamheid en/of versterking van de economische structuur, waarvan 3) de uitvoering

85 Kamerstukken II 2007/08, 30844, 15, 16.
86 Kamerstukken II 2007/08 30844, 12.
87 Kamerstukken I 2009/10, 32254.

voor 2014 moest kunnen starten en waarvan 4) de financiering geen probleem mocht zijn.

In hoofdstuk 1 waren bijzondere bepalingen opgenomen die primair een procedurele versnelling beoogden. Er werden tijdelijke (bestuursrechtelijke) procedures geïntroduceerd voor de categorieën van projecten in bijlage I en de specifieke projecten in bijlage II. Het betrof onder meer de introductie van het relativiteitsvereiste (art. 1.9 CHW). Dat verhinderde dat in de beroepsfase een project kon stranden als sprake was van schending van een rechtsregel die geen nadeel betekende voor de appellant. Ook werden de beroepsmogelijkheden tussen overheden onderling beperkt en werden maatregelen aangekondigd om beroepsprocedures te versnellen. Er was sprake van bijzondere bepalingen in de milieueffectrapportage die alleen van toepassing waren op de in bijlage II opgenomen specifieke projecten. Er was de brede introductie van de Lex Silencio Positivo die van toepassing was op alle in bijlage 3 genoemde wettelijke bepalingen; het niet (tijdig) beslissen op vergunningaanvragen betekende een verstrekking van rechtswege.

Hoofdstuk 2 gaf een aantal tijdelijke bijzondere voorzieningen die deels betrekking hadden op duurzame economische versterking en deels op bijzondere crisismaatregelen. Het begrip Ontwikkelingsgebieden werd geïntroduceerd voor gebieden waarin het versterken van een duurzame ruimtelijk-economische ontwikkeling centraal stond. Ze werden bij wijze van experiment voor de duur van ten hoogste tien jaar aangewezen. Er moest een gebiedsontwikkelingsplan worden opgesteld. Er golden bijzondere voorzieningen voor innovatie, radarzonering en energiebesparende maatregelen in huurwoningen. De tijdelijke verhuur van te koop staande woningen en de versnelde uitvoering van middelgrote woningbouwprojecten werd mogelijk gemaakt.

Hoofdstuk 3 omvatte de structurele wijzigingen in 21 wetten, waaronder de Wro, de invoeringswet WABO (zodra die van kracht werd) en de Onteigeningswet. Hoofdstuk 4 gaf de wijzigingen weer in lagere regelgeving en hoofdstuk 5 gaf de overgangs- en slotbepalingen. Het voorstel van wet regelde in de Onteigeningswet onder meer de ontkoppeling van de ruimtelijke procedure en onteigening. Zo kon niet de ene procedure de andere blokkeren of vertragen. Ook werd voor de categorie IV onteigeningen (bestemmingsplanonteigeningen) het feitelijke onteigeningsbesluit verplaatst van de gemeenteraad naar de Kroon.

6.11.3 Parlementaire discussie

Beide kamers hadden grote waardering voor de snelheid waarmee onder leiding van de minister- president het wetsvoorstel tot stand was gekomen, maar de leden waren ook buitengewoon kritisch. In de Tweede Kamer werd een zeer groot aantal amendementen ingediend. Toen de teller rond 70 amendementen stond, schreef de minister-president een brief aan de Tweede Kamer[88]. Alle amendementen pas-

88 Kamerstukken II 2009/10, 32127, 84.

seerden daarin in de revue. Van twee amendementen vond de regering dat ze het beleid ondersteunden. Vijf amendementen werden aan het oordeel van de Kamer overgelaten en alle andere amendementen werden ontraden. Nadien volgden nog eens ongeveer 60 deels gewijzigde amendementen en een groot aantal moties.

Een groot aantal leden van de Tweede Kamer wees erop dat de wet vooral juridische procedures beoogde te bekorten. Uit diverse onderzoeken en ook uit het advies Sneller en Beter van de Commissie Elverding bleek echter dat vertragingen overwegend van bestuurlijk-organisatorische aard waren[89]. De Raad van State had dat ook opgemerkt en mede daarom geadviseerd om de maatregelen te heroverwegen. De regering erkende dat er ook bestuurlijke knelpunten waren maar hield het wetsvoorstel in stand.

In de Tweede Kamer was er veel discussie over de status van het gebiedsontwikkelingsplan. Dat leidde in een Nota van Wijziging[90] tot de verbinding met het bestemmingsplan: het gebiedsontwikkelingsplan was of werd onderdeel van een (gewijzigd) bestemmingsplan. Een andere belangrijke discussie ging over wijzigingen in de Onteigeningswet. Met name in de Eerste Kamer liep de discussie over de beoogde ontkoppeling van de onteigeningsprocedure en de planologische procedure hoog op. Men verzocht het kabinet tevergeefs om de wijziging van de Onteigeningswet uit het wetsvoorstel te halen. Het compromis werd gevonden in de mogelijkheid die de Kroon had om voorwaarden te stellen aan de onteigening. De voorwaarde kon bijvoorbeeld zijn dat sprake was van een vastgesteld bestemmingsplan. De Raad van State die de Kroon adviseerde over onteigening, kon op de koppeling toezien.

De lijsten in bijlagen I en II gaven aanleiding tot voorstellen om projecten toe te voegen of juist te verwijderen. De lijst in bijlage II startte met 58 specifieke projecten en was ten tijde van de behandeling in de Eerste Kamer gegroeid naar 70 projecten.

6.12 Permanent maken van de Crisis- en Herstelwet (Kamerstukken 33125)

6.12.1 Aanleiding

De Crisis- en Herstelwet was op 31 maart 2010 van kracht geworden als een tijdelijke wet met een looptijd tot 1 januari 2014. Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte 1 (september 2010) gaf een half jaar na de inwerkingtreding van de CHW aan dat blijvende aandacht nodig was voor economische structuurversterking. Daaruit vloeide het voornemen voort om de tijdelijke impuls van de CHW een blijvende inbedding te geven. Op 4 januari 2012 werd daartoe het wetsvoorstel ingediend. De parlementaire behandeling dreigde te worden onderbroken toen het

89 Kamerstukken II 2009/10, 32127, 6, p. 5 tot en met 8.
90 Kamerstukken II 2009/10, 32127, 8.

kabinet demissionair werd in april 2012. De CHW leek op de lijst van controversiële dossiers te komen, maar de behandeling kon worden voortgezet. De Tweede Kamer stemde in op 5 juli 2012 en de Eerste Kamer op 26 maart 2013.

6.12.2 Essentie

Het wetsvoorstel had als doel om de werkingsduur van de CHW voor onbepaalde tijd te verlengen, tot het moment dat de hoofdstukken 1 en 2 in de gewijzigde Algemene Wet Bestuursrecht en de nieuwe Omgevingswet van een permanente basis zouden worden voorzien. De wetswijziging werd ook benut om enkele verbeteringen aan te brengen, die bijdroegen aan lastverlaging, snellere en zorgvuldiger besluitvorming en het wegnemen van een aantal praktijkproblemen.

Door aanpassing van een groot aantal artikelen werd de verantwoordelijkheid voor de wet verplaatst van de minister-president naar 'Onze minister van Infrastructuur en Milieu'. Overal waar sprake was van 'gebiedsontwikkelingsplannen' werd deze term vervangen door 'bestemmingsplannen'.

Tot de lastenverminderingen behoorde onder meer een relativering van de onderzoeksplicht. Onderzoeksgegevens bleven twee jaar houdbaar. Het bestuursorgaan kon besluiten of nieuw onderzoek nodig was of dat beschikbare gegevens konden worden benut. De houdbaarheid van bestaand onderzoek was al geregeld in de Wet Luchtvaart, de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreiding. Deze werd uitgebreid naar de Wet Milieubeheer, de WABO, de Wro en de Natuurbeschermingswet.

Verbetering van besluitvorming betrof onder meer de tijdelijke afwijkingen van het bestemmingsplan of de beheersverordening; die vereisten een uitgebreide WABO-procedure (26 weken). In de wetswijziging van de CHW werd dit aangepast naar de reguliere WABO-procedure (zes weken).

Tot de praktijkknelpunten waar een oplossing voor werd voorgesteld, behoorde onder meer een duidelijker relatie tussen inpassingsplannen en bestemmingsplannen. Het bestuursorgaan kon expliciet aangeven in hoeverre bestemmingsplannen binnen het plangebied van een inpassingsplan hun werking behielden.

6.12.3 Parlementaire behandeling

De voorgestelde wijziging van de Crisis- en Herstelwet kreeg in de Tweede Kamer een kritische ontvangst. Die betrof vooral het voornemen om de wet permanent te maken. Een groot aantal Kamerleden verbaasde zich over de snelheid waarmee daartoe besloten werd. De regering stelde in de Memorie van Toelichting dat de wet werkte en verwees naar de rapportage Praktijkervaringen Crisis- en Herstelwet 2010-2011: er was de bekorting van de doorlooptijd van beroepsprocedures, het eerste gebiedsontwikkelingsplan was vastgesteld (Nuland Oost) en de experimenten (zoals gebiedsgericht saneren en tijdelijk gebruik) leidden tot innovaties. De daadwerkelijke opbrengst werd geraamd op 580 woningen en 1.200 manjaren

aan werkgelegenheid[91]. Veel Kamerleden vond het een erg summiere basis en wilden eerst een behoorlijke evaluatie.

De PvdA stelde dat de belangen van overheid en bouw werden gediend ten koste van omwonenden en andere belanghebbenden. D66 was er niet van overtuigd dat het permanent maken van de CHW nodig was in het kader van rechtszekerheid. Een aantal zeer ingrijpende projecten had op basis van de CHW een uitgeklede Milieueffectrapportage doorlopen. Groen Links verweet de regering de wet te gebruiken om 'eigen hobby's' - regionale vliegvelden, meer asfalt en CO2 opslag - er doorheen te drukken. De ChristenUnie wees op de rapportage Aanwijzingen voor regelgeving. In de artikelen 6, 7 en 10 stond dat besluiten tot nieuwe regelgeving alleen aan de orde waren als de noodzaak ervan was komen vast te staan. Er moest dus eerst een probleemanalyse gemaakt worden[92]. Leden van de Eerste Kamer zagen niet of nauwelijks meer een relatie tussen deze wet, de financieel-economische crisis en de stilgevallen bouwproductie.

De minister sprak tijdens de Kamerdebatten van een 'tijdelijk permanente wet' die van kracht zou zijn tot dat de Algemene Wet Bestuursrecht was aangepast en de nieuwe Omgevingswet er zou zijn. De bestaande ruimtelijke wetgeving was problematisch en de aangekondigde Omgevingswet zou daarvoor oplossingen moeten bieden. De gewijzigde CHW bleek 'verdedigbaar' als een 'tussenpositie' en zou uiteindelijk opgaan in de Omgevingswet.

6.13 Omgevingswet 2016 (Kamerstukken 33962)

6.13.1 Aanleiding

Sinds 2012 wordt gewerkt aan de integrale vernieuwing van het Omgevingsrecht. Op 18 juni 2014 werd het wetsvoorstel Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) aan de Tweede Kamer gestuurd. In juli 2015 heeft de Tweede Kamer met het wetsvoorstel ingestemd en in april 2016 de Eerste Kamer. Vervolgens werden in vier Algemene Maatregelen van Bestuur de normstellingen vastgelegd: Omgevingsbesluit, Besluit Kwaliteit Leefomgeving, Besluit Activiteiten Leefomgeving en Besluit Bouwwerken Leefomgeving.

De Omgevingswet integreert de gebiedsgerichte onderdelen van een groot aantal wetten in een samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. De vigerende wetgeving sloot volgens de regering niet meer goed aan op actuele en toekomstige ontwikkelingen. De wet was onvoldoende gericht op duurzame ontwikkeling, regionale verschillen, de behoefte aan maatwerk in projecten en het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden. Het vigerende omgevingsrecht is te versnipperd en niet overzichtelijk genoeg. Er zijn veel ver-

91 Kamerstukken II 2012/13, 33135, 7.
92 Kamerstukken II 2012/13, 33135, 6.

schillende wetten met elk hun eigen procedures, planvorming en regelgeving. Er werden vier verbeterdoelen genoemd ten opzichte van de huidige wetgeving:

- Grotere inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak.
- Een samenhangende benadering in beleid, besluitvorming en regelgeving.
- Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte.
- Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten.

6.13.2 Essentie

De Omgevingswet weerspiegelt volgens de Memorie van Toelichting een paradigmawisseling: van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering naar een beleidscyclus waarin de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling. Figuur 6.1 geeft de beleidscyclus en de beleidsinstrumenten weer[93].

Figuur 6.1: Beleidscyclus en instrumenten van de Omgevingswet

Tabel 1: Typering van de instrumenten van de Omgevingswet.

Beleidsontwikkeling	Beleidsdoorwerking	Algemene regels	Toestemming
omgevingsvisie* programma*	omgevingswaarde instructieregel instructie beoordelingsregel voor vergunning-aanvraag*	omgevingsplan* algemene regels in de waterschapsverordening* algemene regels in de omgevingsverordening* algemene rijksregels*	omgevingsvergunning* projectbesluit*

De Omgevingswet sluit volgens de memorie van toelichting aan bij art. 21 van de Grondwet, waarin de zorgtaak van de overheid op het gebied van de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu worden vastgelegd. Bij de nadere uitwerking van de taken en bevoegdheden over bestuursorganen is het subsidiariteitsbeginsel een belangrijk uitgangspunt. De (hedendaagse) uitleg daarvan is dat facultatieve bevoegdheden van Rijk of provincie alleen kunnen worden uitgeoefend met het oog op een nationaal of provinciaal belang dat niet op doelmatige of doeltreffende wijze kan worden behartigd door het gemeentebestuur. Daarnaast kan het inzetten van de facultatieve bevoegdheden aan de orde zijn ten behoeve van de naleving van internationaal-rechtelijke verplichtingen.

93 Kamerstukken 2014/15 33962, 3, p. 8.

De Omgevingswet biedt zes kerninstrumenten en enkele ondersteunende instrumenten. De zes kerninstrumenten zijn de volgende:

- *Omgevingsvisie:*

De omgevingsvisie is een politiek-bestuurlijk instrument dat alleen het vaststellende bestuursorgaan bindt. De omgevingsvisie bevat een integrale langetermijnvisie van het bestuursorgaan op de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen in het bestuursgebied. De omgevingsvisie is verplicht voor rijk en provincies; gemeenten mogen een omgevingsvisie formuleren.

- *Programma:*

Het programma bevat maatregelen ten behoeve van bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling. Het programma kan een sectoraal of gebiedsgericht karakter hebben. Voor enkele onderwerpen zijn programma's verplicht, bijvoorbeeld vanwege de implementatie van EU-richtlijnen.

- *Decentrale regelgeving:*

Het uitgangspunt is dat decentrale overheden hun regels onderbrengen in een gebiedsdekkende regeling. Voor de gemeente is dat het omgevingsplan, voor het Waterschap een waterschapsverordening en voor de provincie de omgevingsverordening. Deze documenten kunnen functie- en locatiespecifieke regels bevatten die rechtstreeks gericht zijn op burgers en bedrijven.

- *Algemene rijksregels:*

De algemene rijksregels over activiteiten worden voorzien van flexibiliteitsbepalingen en maatwerkvoorschriften.

- *Omgevingsvergunning:*

De omgevingsvergunning voor activiteiten of projecten biedt de mogelijkheid van een toetsing vooraf aan de fysieke leefomgeving.

- *Projectbesluit:*

Het projectbesluit vervangt het inpassingsplan, het tracébesluit en het projectplan, inclusief een aantal coördinatieregelingen. Er wordt niet voorzien in de mogelijkheid van een projectbesluit op gemeentelijk niveau. In plaats daarvan is er de procedure om te komen tot een snelle aanpassing van een omgevingsplan indien projecten van publiek belang daartoe noodzaken

De Omgevingswet biedt een aantal flexibiliteitsbepalingen die bestuurlijke afwegingsruimte bieden. Er is ruimte in de regels die in de vier AMvB's zijn opgenomen, er is gebiedsgericht maatwerk mogelijk in decentrale regelgeving en individueel maatwerk bij beschikking. Daarnaast is een experimenteerartikel opgenomen. Het streven is om de Omgevingswet in 2019 in werking te laten treden.

6.14 Conclusies - beantwoording van deelvraag 4

De vraagstelling in dit hoofdstuk betrof de relevante kenmerken van het planningsysteem. In de bestuurlijke verhoudingen viel het belang van subsidiariteit op. Dat heeft medio jaren ’60 geleid tot een gedecentraliseerd planstelsel waarin het zwaartepunt van de macht werd neergelegd bij gemeenten. Problemen met de doorwerking van nationale planologische beleidsvoering hebben geleid tot uitbreiding van het (interventie-)instrumentarium van provincies en rijksoverheid. Hierin was een trend naar centralisatie zichtbaar. De andere trend betrof die van de toenemende behoefte aan en mogelijkheden voor projectbeleidsvoering, waardoor een projectstelsel is ontstaan naast het planstelsel. Deze punten worden nader toegelicht.

Bestuurlijke verhoudingen - zwaartepunt van de macht

De overheidstaak op het gebied van ruimtelijke ordening in Nederland werd begin jaren ’60 omschreven als leiding geven aan de belangenstrijd om de schaarse grond en zorg dragen voor zodanige bevoegdheden dat een voor de samenleving zo gunstig mogelijk evenwicht wordt bewerkstelligd[94]. Deze bevoegdheden werden in de jaren ’60 geregeld in zelfstandige regelgeving. Elke overheidslaag kreeg een eigen taak en rol in het planningsysteem van de WRO 1965, met bevoegdheden en eigen instrumentarium. Het bindend vastleggen van bestemmingen vond plaats op het lokale niveau. De provincie kon een streekplan vaststellen. De rijksoverheid kreeg als taak het uitvoeren van onderzoek en planstudies ten behoeve van het algemene planologische beleid; daarnaast waren interdepartementale coordinatie en overleg een rijkstaak.

De verhoudingen tussen overheden werden beschreven in termen van informeren, overleg, afstemmen, goedkeuring en toezicht. In de horizontale lijn werden in de jaren ’70 de principes van gelijkwaardigheid en tweesporigheid geïntroduceerd ten behoeve van de afstemming tussen ruimtelijk facetbeleid en ruimtelijk relevant sectorbeleid. Vanaf de WRO 1985 ontstond voor overheden een bindende werking van de zogenoemde beslissingen van wezenlijk belang (vanaf 1993: concrete beleidsbeslissingen) die op basis van de pkb-procedure werden vastgesteld. De horizontale coördinatie heeft een voorlopig eindpunt gekregen in de Omgevingswet, die meerdere velden van het omgevingsbeleid integreert.

In de verticale lijn waren subsidiariteit en decentralisatie de leidende principes, die ook steeds werden bevestigd. Het zwaartepunt lag bij het gemeentelijke bestemmingsplan. Er was een ‘hoger gezag’, dat toezicht hield op de lagere overheid. Er was met name een toezichtsrol voor de provincie, die op basis van het streekplan

94 Deze overheidstaak is bij de wijziging van 1983 in Hoofdstuk 1 van de Grondwet terecht gekomen. In art. 21 van de Grondwet is vastgelegd dat de overheid verantwoordelijk is voor de bewoonbaarheid van het land en bescherming en verbetering van de leefomgeving.

een aanwijzing kon geven aan gemeenten met betrekking tot de inhoud van een bestemmingsplan. De rijksoverheid kon - via de provincie en het streekplan - op getrapte wijze een aanwijzing geven. Bovendien werd de landelijk werkende en provinciaal georganiseerde rijksinspectie voor de ruimtelijke ordening ingevoerd.

Dit sterk gedecentraliseerde stelsel dat in 1965 van kracht werd, kwam al begin jaren '70 onder druk te staan[95]. Centralisatie is een rode draad in de wijzigingen en herzieningen van het planningsysteem die sindsdien hebben plaatsgevonden. Waar de rijksoverheid bevoegdheden naar zich toetrok of extra interventiemogelijkheden kreeg, ging het tot 2008 steeds om de noodzakelijke 'stok achter de deur' of om het 'sluitstuk' in de regelgeving, alleen in te zetten als andere zaken faalden. De wetsgeschiedenis liet zien dat de interventiemogelijkheden in de praktijk weinig werden benut. In 2008 kreeg het principe van subsidiariteit een wat andere invulling. Er was niet meer de vanzelfsprekendheid dat 'alle desiderata op planologisch gebied' konden worden gerealiseerd op het lokale bestuursniveau, in het gemeentelijke bestemmingsplan. In 2008 werd de formulering dat 'het meest geschikte bestuursorgaan' de bevoegdheden diende te hebben die pasten bij de verantwoordelijkheden. Het ging ook niet meer om interventiemogelijkheden vanuit de toezichtsrol van provincie en rijksoverheid, maar om het nemen van verantwoordelijkheid voor bovenlokale belangen.

De WRO 1965 legde het zwaartepunt op het lokale bestuursniveau, bij gemeenten. De beschreven toename van interventiemogelijkheden en de uitbreiding van planologisch instrumentarium voor provincies en rijksoverheid heeft dit lokale zwaartepunt beïnvloed en verschoven. Formeel kunnen deze overheden daar met een beroep op bovenlokale belangen gebruik van maken. De wetsgeschiedenis gaf de indruk dat daarmee met terughoudendheid is omgegaan.

Doorwerking van nationale planologische beleidsvoering

In de WRO 1965 werd een planstelsel geïntroduceerd met een onderscheid naar program en voorschrift. Streekplan en structuurplan hadden de status van een program. Alleen het bestemmingsplan had het karakter van een voorschrift. In het kader van de handhaving werd het bestemmingsplan verplicht gesteld voor het gehele gemeentelijke buitengebied. Het gaf een 'toelaatbare bouwregulering' weer, die de basis was voor het toetsen van bouwinitiatieven en de afgifte van bouwvergunningen. Daar sprak de voorkeur uit voor de integrale planologische afweging van ruimteclaims. In de Memorie van Toelichting bij de WRO 1965 werd dit nog eens benadrukt door erop te wijzen dat het vaststellen van incidentele bestemmingen op verzoek van de grondeigenaar '*planologisch hoogst bedenkelijk'* was.

Het streekplan had een programfunctie en was tevens de juridische grondslag voor het gebruiken van het instrument van de aanwijzing. Voor de rijksoverheid was

95 Toen begon de aangekondigde wijziging van de WRO 1965 die ca 15 jaar in beslag nam en pas in 1985 werd afgerond.

geen planfiguur benoemd. De ambitie van een nationaal plan was verdwenen. Op basis van de parlementaire discussie over de WRO 1965 werd de mogelijkheid toegevoegd om facetplannen te maken. Het planstelsel heeft in de achterliggende decennia niet ter discussie gestaan. Wel werden planfiguren toegevoegd. In de jaren ’70 ontstonden structuurschetsen (hoofdlijnen voor het nationaal ruimtelijk beleid) en structuurschema’s (ruimtelijk relevant sectorbeleid). In 2008 werden inpassingsplannen geïntroduceerd als bestemmingsinstrumentarium voor provincie en gemeente. Er zijn ook planfiguren verdwenen (streekplan).

Het planstelsel moest niet tot starheid leiden. Daarom had - in afwijking van de toen vigerende tijdelijke wetgeving en van het advies van de commissie Van den Bergh - alleen het bestemmingsplan de status van voorschrift gekregen. Er werd aangedrongen op een zekere terughoudendheid bij het vastleggen van bestemmingen. Gemeenten moesten niet nodeloos beperkingen opleggen, te gedetailleerd te werk gaan of te zeer op langetermijnprognoses afgaan. Ook was er voorzien in bepalingen om te kunnen afwijken van het bestemmingsplan, te komen tot nadere uitwerkingen of te anticiperen op een bestemmingsplanwijziging. Ondanks deze intenties bleken echter toch de nadelen van tijdrovende procedures, rigiditeit en moeizame actualiteit. Ze hebben geleid tot de parallelle ontwikkeling van een projectstelsel ten behoeve van besluitvorming over een specifiek project. Die ontwikkeling is begonnen in het ruimtelijk relevante sectorbeleid (Tracéwet, diverse projectwetten) en heeft vervolgens geleid tot wijzigingen van de WRO en Wro. Ook in de nieuwe Omgevingswet is sprake van een planstelsel en projectbesluiten.

Samenvattend komen als belangrijke kenmerken van het planningsysteem naar voren:

- het gedecentraliseerde planstelsel;
- het zwaartepunt van de macht dat bij gemeenten is gelegd vanwege de zwaarwegende principes van subsidiariteit en decentralisatie
- de verhoudingen tussen overheden die werden beschreven als informeren, overleggen, afstemmen. Tevens waren goedkeuring en toezicht geregeld en (getrapte) interventiemogelijkheden van het hogere gezag in de besluitvorming van de lagere overheid.

In de ontwikkeling van het planstelsel zijn vervolgens met name zichtbaar:

- uitbreiding van het instrumentarium van provincie en rijksoverheid vanwege doorwerkingsproblemen.
- meer mogelijkheden voor projectbesluitvorming vanwege de behoefte aan flexibiliteit.

Hoofdstuk 7

Nationale planologische beleidsvoering in Nederland, 1960-2016

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal naar de relevante kenmerken van de Nederlandse planningcultuur die naar voren komen uit de ontwikkeling van nationale planologische beleidsvoering in de periode 1960-2016. De beantwoording wordt gebaseerd op een chronologisch overzicht van de zes nationale nota's die sinds 1960 zijn verschenen. Er zijn rondom deze nota's verkennende en onderbouwende studies opgesteld en soms deelnota's en uitwerkingen gemaakt. Alle nationale nota's hebben een lichtere of zwaardere parlementaire behandeling gehad, die is weergegeven in Handelingen, overlegverslagen en moties. Voor delen van het rijksbeleid zijn evaluaties uitgevoerd; soms ex ante, maar ook ex durante en ex post. Bovengenoemde informatie wordt in de beschrijving meegenomen voor zover die bijdraagt aan inzicht in de kenmerken van de planningcultuur en nationale planologische beleidsvoering in Nederland[1]. Figuur 7.1 geeft de vastgestelde nationale beleidsnota's weer:

Figuur 7.1: Nationale nota's inzake planologische beleidsvoering

nota	**Jaar van verschijnen**	**Jaar van vaststelling**	**Kamer-stukken**	**Status van de Nota**
Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland	1960	1961	4233, 10 (onderdeel van het parlementaire traject van de WRO 1965, dat hetzelfde kamerstuknummer heeft)	Nota die inzicht geeft en beleidslijnen formuleert.
Tweede Nota over de ruimtelijke ordening van Nederland	1966	1967	8803	Richtinggevende visie en lijnen voor een duidelijk regeringsbeleid.

1 De voor nationale planologische beleidsvoering relevante informatie is omvangrijk. De keuzen die in dit hoofdstuk zijn gemaakt en de weergave ervan zijn ten dele subjectief.

nota	Jaar van verschijnen	Jaar van vaststelling	Kamer-stukken	Status van de Nota
Derde Nota over de Ruimtelijke ordening van Nederland	1973-1976	1975-1978	12757/13754	Nota met beleidsuitspraken die samen de planologische kernbeslissing vormen.
Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra	1990	1993	21879	Nota met beleidsuitspraken die samen de planologische kernbeslissing vormen.
Nota Ruimte	2004	2006	29435	Strategische nota op hoofdlijnen. Planologische kernbeslissing met daarin opgenomen: beslissingen van wezenlijk belang.
Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte	2012	2012	32660	Visie op Nederland in 2040.

De paragrafen 7.2 tot en met 7.7 beschrijven steeds een tijdsperiode rondom een specifieke nationale nota. Vanuit de vraagstelling van het onderzoek gaat de aandacht primair uit naar beleidsvoering die met verstedelijking en bouwopgaven te maken heeft; beleid met betrekking tot de landelijke gebieden, natuurgebieden en grote wateroppervlakken komt niet aan de orde. In de weergave wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan:

- De aanleiding voor een (nieuwe) nationale nota.
- De essentie van de desbetreffende nota, weergegeven in doelstellingen en middelen van nationale planologische beleidsvoering. Ook komen punten uit de parlementaire discussie aan de orde.
- Relevante ontwikkelingen, zoals beleidsevaluaties, sectorbeleid of een invloedrijk adviesrapport.
- Een samenvattend beeld van nationale planologische beleidsvoering ten tijde van de Nota.

In de slotparagraaf (7.8) worden de kenmerken weergegeven die uit de nationale planologische beleidsvoering in de periode 1960-2016 naar voren komen.

7.2 Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland (Kamerstukken 4233)

7.2.1 Aanleiding

Na de periode van wederopbouw en herstel van de oorlogsschade werd de ordentelijke benutting van de schaarse ruimte voor een groeiende ruimtevraag een belangrijk thema in Nederland. Men maakte zich vooral zorgen over de ruimtedruk in het westen van Nederland. Voor de Tweede Wereldoorlog was al gesproken over

het formuleren van een nationaal plan, maar die ambitie was losgelaten. Wel was er een Rijksdienst voor het Nationale Plan ingesteld, die in de oorlogsjaren veel inventarisaties en verkenningen had gemaakt. Deze dienst werd gevraagd om de ruimtelijke ontwikkelingen in beeld te brengen en een advies te formuleren voor eventueel te voeren beleid. Per brief van 15 juni 1950 gaf de minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting opdracht aan de Vaste Commissie van de Rijksdienst voor het Nationale Plan om:

1. Een samenvattend onderzoek te doen naar de problemen, die de bestaande en in de toekomst te verwachten ontwikkeling in het Westen van Nederland uit een oogpunt van ruimtelijke ordening oplevert.
2. Voorstellen te doen van maatregelen die op grond van het onderzoek zouden dienen te worden bevorderd, waarbij zo veel mogelijk voorrang wordt gegeven aan voorstellen betreffende:
a. het gebied in de omgeving van de IJmond;
b. de agglomeratie 's-Gravenhage.
3. De meest geëigende vorm van samenwerking bij dit onderzoek uit te werken tussen de Vaste Commissie, de provinciale besturen van Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht en de gemeentebesturen van Amsterdam, Rotterdam en 's-Gravenhage.

De onder 3 gevraagde samenwerking leidde tot een breed samengestelde Werkcommissie die op 1 maart 1951 werd geïnstalleerd. In januari 1958 kwam er een samenvattend rapport met als titel: *De ontwikkeling van het westen des Lands*[2]. Dit rapport legde een belangrijke basis onder de nationale planologische beleidsvoering. De Werkcommissie liet het studiegebied - West-Nederland -samenvallen met de provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht. Daarbinnen onderscheidde men de Randstad als een krans van grotere en kleinere gemeenten (Dordrecht, Rotterdam, Delft, 's-Gravenhage, Leiden, Haarlem, Amsterdam, het Gooi, Utrecht en de Heuvelrug). De tijdshorizon van het rapport lag rond 1980. Tegen die tijd zou Nederland volgens het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) 13,5 mln. inwoners hebben, waarvan 6,8 mln. in West Nederland (1957: 5,2 mln.) en 5,5 mln. in de Randstad (1957: 4,0 mln.).

De Werkcommissie beschouwde de concentratie van ontwikkelingen in de Randstad als het centrale probleem. Die veroorzaakte een strijd om de ruimte en leidde tot verdringing. De opgave was om dit gebied zo te ontwikkelen dat het '*in zijn functie voor Nederland, Europa en het wereldverkeer kan meegroeien met geboden kansen en tevens, ook voor de verdere toekomst, een goed woon- en werkmilieu kan bieden aan de miljoenenbevolking die door deze ontwikkelingen wordt aangetrokken*.' De structuur van de Randstad gaf goede uitgangspunten om 'ruimte te bewaren'. Men zag een krans van ruimtelijk apart gelegen steden rondom het Hollands-Utrechts veenweidegebied dat 'als een Groen Hart' in het midden van

2 Rijksdienst voor het Nationale Plan, Werkcommissie Westen des Lands (1958).

deze krans lag. De Werkcommissie bakende de agrarische productieruimten af[3] en berekende de ruimtevraag van de industrie[4].

De Randstad zou in 1980 ongeveer 5,5 mln. inwoners hebben, maar de capaciteit was berekend op 4,9 mln. inwoners. Er werd een noodzakelijke overloop vastgesteld van 555.000 mensen. Een belangrijk argument hierbij was dat '*onderzoekingen in de financiële sfeer*' een onevenredige kostenstijging aangaven bij een stedelijke omvang boven de 1 miljoen inwoners. Een groter centrum had weliswaar meer te bieden, maar op bestuursgebied zou het allemaal stroever gaan werken en burgers zouden zich niet meer bij de publieke zaak betrokken voelen. De Werkcommissie formuleerde de aanbeveling om enkele middelgrote steden te laten doorgroeien en na te denken over nieuwe steden van ten minste 100.000 inwoners met een zelfstandige positie binnen de stedelijke hiërarchie. Daar werden voor de verschillende delen van West-Nederland enkele opties bij benoemd. Figuur 7.2 geeft deze opties weer.

Figuur 7.2: Noodzakelijke overloop uit West-Nederland en opties voor opvang

	Noodzakelijke overloop	**Mogelijkheden**
Stedengroep om het Noordzeekanaalgebied	190.000 inwoners	Alkmaar, Heiloo, Bergen, Hoorn, Lelystad
- waaronder Amsterdam		Zaanstreek, Weesp. B-kern Markerwaard, 1 of 2 nieuwe steden Zuidelijk Flevoland, Purmerend
- waaronder het Gooi		1 of 2 nieuwe steden Zuidelijk Flevoland
- waaronder Utrecht en Amersfoortse Heuvelrug		Gelderse Vallei, zuid van rijksweg 12
Stedengroep Den Haag - Delft	120.000 inwoners	Nieuwe stad aan oostzijde (plan Wilsveen)
Maas- en Merwedesteden (met name Rotterdam)	250.000 inwoners	Zuiden/zuidwesten

De Werkcommissie stelde dat de bestaansbronnen de primaire factor waren en dat de huisvesting (het wonen) de ontwikkeling van het economisch leven moest volgen. Het wonen mocht echter niet het planologisch sluitstuk zijn want het woonmilieu werd in toenemende mate een voorwaarde voor de arbeidsvoorziening. Waar die verbinding van werken en wonen niet werd gemaakt, zou een '*onnodig groot heen- en weertrekken tussen stadsdelen en onderdelen van agglomeraties'* ontstaan. Voor het wonen waren goede voorzieningen nodig en een huurpeil dat paste bij de woningkwaliteit en de draagkracht. Er liepen nog studies naar de passende dichtheden (de Werkcommissie vond 40 woningen per hectare die in som-

3 Het Zuid-Hollands glasdistrict, de Bollenstreek Leiden-Haarlem en de tuinbouwgebieden Aalsmeer- Boskoop.

4 Ca. 10.700 ha., waarvan nog 4.700 ha. te bestemmen.

mige stedelijke uitbreidingsgebieden werd gehanteerd te hoog) en de bouwwijze van de woningen (hoogbouw-laagbouw).

Het ontwikkelingsschema voor 1980 werd op een kaart weergegeven, waarbij de Werkcommissie nadrukkelijk aantekende dat die kaart '*uitsluitend strekte ter verduidelijking van de gedachten'*. De kaart zou geen rechtskracht krijgen en gaf slechts de grondgedachten weer, namelijk:

1. Een duidelijke afbakening van agrarische gebieden en gebieden in de stedelijke sfeer, te onderscheiden door bufferstroken van ten minste 4 kilometer.
2. Behoud van grote agglomeraties als ruimtelijk zelfstandige elementen van goed bewoonbaar formaat. Dus waar nodig: afronding van de groei.
3. Expansie van de Randstad naar buiten.

Als bijlage III bij het rapport werd het minderheidsstandpunt opgenomen van een lid van de Vaste Commissie. Hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat, ir. M. Le Cosquino de Bussy, was geen voorstander van bevolkingsspreiding. Hij vond het van belang om aantrekkelijke woonmilieus te creëren en dat was naar zijn mening niet mogelijk in excentrisch gelegen plaatsen als Hoorn. De omvang van het middengebied was dermate groot dat er nog wel enkele kernen konden doorgroeien. Het behoud van het middengebied en de uitwaartse expansie werden naar zijn mening door de andere leden van de Werkcommissie te zeer als axioma's vooropgesteld.

De Werkcommissie benoemde als de relevante punten voor de uitwerking en de realisatie van de toekomstvisie onder meer:

- de gezamenlijke spreiding van economische activiteiten en bevolking opdat de uitwaartse expansie gerealiseerd kon worden en de Randstad haar gedecentraliseerde structuur kon behouden;
- de verdere uitwerking in streekplannen en bestemmingsplannen, waarbij hogere en lagere besturen elkaar zouden moeten vinden in het gemeenschappelijk verworven inzicht dat het ging om grote belangen;
- het voeren van een vooruitziende grondpolitiek zoals de grote steden die al voerden opdat de vereiste terreinen tijdig beschikbaar zouden komen zonder prijsopdrijving;
- financiële middelen ten behoeve van nieuwe steden, reconstructie van binnensteden, verkeersvoorzieningen, openbaar massavervoer, bufferzones en recreatieve mogelijkheden;
- afzonderlijke wettelijke maatregelen ten behoeve van passende bestuurlijke voorzieningen. De Werkcommissie sprak hier van intergemeentelijke lichamen met voldoende uitvoeringsbevoegdheden en financiële mogelijkheden.

Een jaar voordat de Werkcommissie met haar eindrapport kwam, publiceerde de Rijksdienst voor het Nationale Plan samen met het Centraal Planbureau de brochure 'Het Westen en overig Nederland: ontwikkeling van gebieden buiten het

Westen des lands'. Deze brochure eindigde met een pleidooi voor een samenhangend en doelbewust beleid, gericht op een betere bevolkingsspreiding. Men had daarvoor overwegend positieve maatregelen in gedachten, ter stimulering van de eigen ontwikkeling van overig Nederland. Deze brochure bracht het kamerlid Andriessen op 10 december 1957 bij de behandeling van de begroting voor volkshuisvesting en bouwnijverheid tot een motie, waarin hij de regering uitnodigde om een nota over de ruimtelijke ordening uit te brengen:

> De Kamer, gehoord de gedachtewisseling over de ruimtelijke ordening en over de inhoud van de brochure 'Het westen en overig Nederland', van oordeel dat het noodzakelijk is meer inzicht te krijgen in de hierbij betrokken actuele en diep ingrijpende problemen, welke de bemoeiing raken van onderscheidene departementen, nodigt de regering uit een nota aan de Kamer te overleggen, waardoor bedoeld inzicht kan worden verkregen en waaruit tevens de beleidslijnen welke zij bij het beoordelen van deze problemen en de medewerking tot oplossing daarvan denkt te volgen, kunnen worden gekend.

De motie werd op 11 december 1957 zonder hoofdelijke stemming aanvaard. In 1960 verscheen de Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland.

7.2.2 Essentie

Het eerste nationale planologische beleidsdocument had een tijdshorizon die rond 1980 lag en werd omschreven als een nota die inzichten gaf en hoofdlijnen van beleid formuleerde. Een groot aantal bevindingen en beleidslijnen uit de Nota Westen des Lands werd in deze eerste Nota verwerkt. Onder meer werd gewezen op de bevolkingsomvang die in 1957 al een dichtheid van gemiddeld 340 inwoners per km^2 betekende en bij doorgroei omstreeks 1980 365 inwoners per km^2 zou bedragen. De groei concentreerde zich in het westen van het land en veroorzaakte daar allerlei ruimtelijke conflicten. Stedelijke groei en verkeerswegen tastten het agrarisch areaal en het landschap aan en reduceerden de mogelijkheden voor recreatie. De ontwikkelingen in werkfuncties werden weergegeven in aandelen in de beroepsbevolking. Het aandeel van de industrie zou toenemen van 37% in 1947 naar 43,4% in 1980 en dat van de diensten van 43,1% in 1947 naar 45,2%. Daar werden geen vertalingen naar de ruimtevraag aan gekoppeld. De agrarische sector liet een uitstoot van banen zien. Er ontstonden migratiestromen en wonen en werken gingen in toenemende mate geografisch uiteen lopen.

Er werd een aantal redenen gegeven om de ruimtelijke ordening te beschouwen als een nationaal vraagstuk. Daartoe behoorde met name de hoge en verder toenemende bevolkingsdichtheid in Nederland. Die noodzaakte tot het doelmatige gebruik van de bodem en de bevordering van een 'harmonischer' spreiding van bevolking en bestaansbronnen. Een groter aandeel in de nationale ontwikkeling van de gebieden buiten de Randstad betekende dat tegemoet werd gekomen aan problemen in deze gebieden en in de Randstad.

Men wilde de ontwikkelingsmogelijkheden in de Randstad zo veel mogelijk behouden voor werkgelegenheid die qua vestigingseisen aan de Randstad gebonden was. De gewenste spreiding van de bevolking was in eerste instantie afhankelijk van de spreiding van andere werkgelegenheid. Werkgebieden moesten worden voorop gesteld bij het behandelen van ruimtelijke oplossingen. Inzet was de verdere verbetering van de ruimtelijke mogelijkheden in het westen voor de industriële en dienstensector die aan het westen gebonden was. Voor het overige werd gestreefd naar een landelijke spreiding van de werkgebieden, met speciale aandacht voor verbetering van de vestigingsvoorwaarden in het noorden. De dominante ontwikkeling zou - zo verwachtte men - een sterke verstedelijking zijn, mede door tendensen van industrialisering en de opkomst van de dienstensector. Dat noodzaakte tot goede en voldoende ruime stadsplannen. Bos, heide en duinterrein moesten worden beschermd tegen overmatige inbeslagneming voor permanente of tijdelijke bewoning.

De Nota schetste een 'aan de moderne omstandigheden aangepast netwerk van bebouwingskernen, in een organische hiërarchie opgebouwd'[5]. De basis van de hiërarchie lag bij 'Levenskrachtige Dorpen'; plattelandskernen met een verzorgende centrumfunctie van lokale betekenis en een woonfunctie voor verzorgende en agrarische bevolkingsgroepen. Daarboven zaten de Streekcentra; kernen van een stedelijk karakter met een verzorgende streekfunctie; de grotere streekcentra waren ook industriële concentratiepunten. Dan kwamen de Grote Steden in de orde van 100-200.000 en meer inwoners, als zwaartepunten buiten het westelijk deel van Nederland. Aan de top van de piramide werd de Randstad Holland genoemd als Nederlandse metropool.

Doelstellingen

De algemene beleidslijn was het streven naar een evenwichtige ontwikkeling van Nederland als geheel, waarin ook de gebieden buiten de Randstad zo veel mogelijk zouden worden betrokken. Het ruimtelijk beleid moest het karakter dragen van een spreidingsbeleid, met als hoofdlijnen:

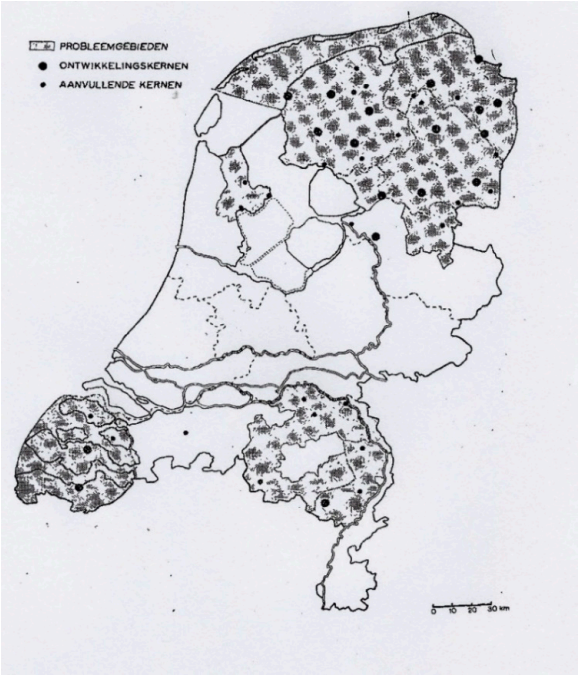
- de verdere ontwikkeling van de Randstad zelf;
- de stimulering van de probleemgebieden;
- bevorderen van een grotere bevolkingsopname in de overige gebieden buiten de Randstad.

Voor de Randstad Holland was het beleid gericht op vermindering van de 'ruimtelijke bezwaren, door afleiding van ontwikkelingen naar gebieden buiten het wes-

5 Op basis van Centrale Plaatsenmodel uit 1933 van de Duitse geograaf Walter Christaller. Achtereenvolgende categorieën van kernen zijn steeds kleiner van omvang, liggen dichter bij elkaar, hebben een kleiner verzorgingsgebied en minder voorzieningen. Op basis van dit model is onder meer het kernenpatroon van de Noordoostpolder bepaald.

ten'. Men wilde de historisch gegroeide centra op de stedelijke ring behouden als blijvende en ruimtelijk apart gelegen zwaartepunten. Het agrarisch middengebied werd beschouwd als centrale ruimte van groot formaat. De expansie van de Randstad moest in een uitwaartse richting plaatsvinden. Voor de bevolking van grote steden wilde men op korte afstand - onder meer in bufferstroken tussen de steden - nieuwe recreatie-elementen van formaat tot stand brengen. Ook de zorg voor landschapsschoon, de ontwikkeling van recreatiemogelijkheden aan en op het water en voorzieningen ten behoeve van actieve recreatie werden van belang geacht.

Figuur 7.3: Probleemgebieden, ontwikkelingskernen en aanvullende kernen



Figuur 7.3 is het kaartje uit de Nota dat de probleemgebieden en de 44 te ontwikkelen kernen weergaf, te onderscheiden naar (18) ontwikkelingskernen en (26) aanvullende kernen[6]. Het waren dezelfde kernen die in 1959 werden vastgelegd in

6 Nota over de ruimtelijke ordening van Nederland, p. 93. De kernen werden in de Nota niet vermeld; het ging om Delfzijl, Groningen, Leek, Hoogezand, Stadskanaal, Ter Apel, Veendam, Winschoten, Dokkum, Kootstertille, Drachten, Oosterwolde, Harlingen, Heerenveen, Wolvega, Leeuwarden, Bergum, Sneek, Lemmer, Assen, Roden, Emmen, Klazienaveen. Coevorden, Meppel, Hoogeveen, Kampen, Zwolle, Hardenberg, Hoorn, Medemblik, Enkhuizen, Goes, St Maartensdijk, Terneuzen, Zierikzee, Etten, Cuyk, Bladel, Oss, Uden, Panningen, Venray, Weert. Kamerstuk 6100 d.d. september 1961.

het kader van het industrialisatiebeleid[7]. Deze kernen kwamen in aanmerking voor een groot aantal rijksinvesteringen en premie- en prijsreductieregelingen.

Middelen

Het kwam bij ruimtelijke ordening allereerst aan op samenhang en gerichtheid van het regeringsbeleid, aldus de tekst van de eerste Nota. Eventuele tegenstrijdige belangen van ruimtelijke en van andere aard zouden moeten worden afgewogen tegen de achtergrond van het algemene beleid, waarin de verschillende sectoren in onderling verband waren betrokken. Het aandeel van de rijksoverheid zou zijn het in grote lijnen weergeven van de gewenste ontwikkeling van het land, het helpen scheppen van gunstige voorwaarden daarvoor en het treffen van gerichte maatregelen. De regering verwees voor de realisatie van de beleidslijnen onder meer naar de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, waarvoor in 1956 een ontwerp was ingediend. Het spreidingsbeleid vereiste verder stimulerende en selecterende maatregelen; 'prohibitief optreden zou de regering zo veel mogelijk willen vermijden'[8].

De beleidsmaatregelen van de rijksoverheid werden in hoofdlijnen als volgt weergegeven:

1. het aangeven van gewenste algemene lijnen voor de ontwikkeling van het land;
2. het scheppen van gunstige voorwaarden, onder meer in de vorm van:
   - grote rijkswerken, zoals Zuiderzeewerken (recreatie en polders), Deltawerken (recreatie) en havenfaciliteiten (Nieuwe Waterweg);
   - doelmatige outillage van te ontwikkelen streken (infrastructuur, onderwijs, culturele voorzieningen).
3. de inzet van premie- en prijsreductieregeling; dergelijke regelingen bestonden vanuit het Industrialisatiebeleid sinds 1959. Daaruit was 20 mln. gulden beschikbaar, met ruimte voor nog eens 19 mln. gulden extra. Er waren ook nog enkele andere regelingen met inzet van rijksmiddelen;
4. samenvattende ontwikkelingsplannen; coördinatie van plannen van de verschillende departementen.

Parlementaire behandeling

Op 6 juni 1961[9] vond in de Tweede Kamer de gelijktijdige behandeling plaats van de Nota over de ruimtelijke ordening en de Wet op de Ruimtelijke Ordening 1965. Wat de Nota betreft, kwamen onder meer de volgende vragen en punten aan de orde:

---

7 De regering sloot hiermee dus aan bij het beleid in het kader van de industrialisatie en niet bij de voorstellen van de Werkcommissie die de Nota het Westen des Lands formuleerde.

8 Nota over de ruimtelijke ordening van Nederland, p. 13.

9 Handelingen II 1960/61, 71e vergadering, 4063-4104; Handelingen II 1960/61, 72e vergadering, vanaf 4111; Handelingen II 1960/61 73e vergadering vanaf 4138.

- De effectiviteit van het beschikbare instrumentarium en de bereidheid van gemeenten om lastige zaken als een selectieve gronduitgifte op zich te nemen. De minister stelde de Kamer gerust met de mededeling dat gemeenten hadden aangegeven mee te zullen werken aan de selectieve gronduitgifte. De doorwerking van de nationale beleidslijnen diende verder te gebeuren via streekplannen en bestemmingsplannen. De regering was zich ervan bewust dat het spreidingsbeleid niet vanzelf zou gaan en geld kostte.
- Een deel van de Kamer wenste een Facetplan Recreatie van de regering. De minister wees erop dat de regering al volop werk maakte van recreatief aanbod. Hij wees met name op de randmeren van de IJsselmeerpolders en de Deltawerken. De regering voelde niet voor een Facetplan Recreatie.
- beheersingsmaatregelen voor de grondmarkt vanwege problematische speculatieve grondverwervingen. De minister verwees hier naar planologische maatregelen. Eventueel kon er ook nog onteigend worden. De problematiek van grondgebrek bij de grote steden had al de aandacht van de minister van Binnenlandse Zaken.
- De vestigingsconcurrentie van de 44 kleinere opvangkernen tegenover de aantrekkelijke grote Randstadsteden. De Minister stelde dat er weliswaar 44 kernen waren aangegeven, maar dat onderscheid gemaakt moest worden naar 18 ontwikkelingskernen en 26 aanvullingskernen. Op het punt van concurrentie met de Randstad ging hij niet verder in.
- Een nadere concretisering van het spreidingsbeleid en de te nemen maatregelen voor het westen van het land. De minister gaf aan dat de regering niet geporteerd was van een vergunningstelsel of een vestigingsverbod. Men zocht nog naar een ‘tussenweg’ tussen stimuleren en verbieden. De minister bevestigde desgevraagd ook nog eens dat een zekere expansie van de Randstad te verwachten was richting (bijvoorbeeld) West-Brabant en de Utrechtse Heuvelrug.

De Nota werd op 8 juni 1961 aangenomen door de Tweede Kamer.

7.2.3 Samenvattend beeld van nationale planologische beleidsvoering rondom de (Eerste) Nota

Rond 1960 werd vastgesteld dat ruimtelijke ordening een nationaal vraagstuk was; onder meer vanwege de groeiende bevolkingsomvang en de ruimtedruk in West-Nederland. Die noodzaakten tot een doelmatig gebruik van de grond en een ‘harmonischer’ spreiding van bevolking en werkgelegenheid. In de Nota werd aangesloten bij de zorg van de Werkcommissie Westen des Lands die constateerde dat de Randstad spoedig ‘vol’ zou zijn. Met een verwijzing naar ‘onderzoekingen in de financiële sfeer’ benadrukte de Werkcommissie de nadelen die steden van meer dan 1 miljoen inwoners ondervonden. Dit nauwelijks gefundeerde uitgangspunt was het argument voor de uitwaartse expansie en het spreidingsbeleid. Dat werd onverkort overgenomen in de Nota. In de uitwerking werd echter een andere keuze gemaakt: de opvangtaak werd niet neergelegd bij de door de werkcommissie voorgestelde middelgrote en nieuwe steden van ten minste 100.000 inwoners, maar er werd aangesloten bij de 44 overwegend veel kleinere kernen van het industriali-

satiebeleid. Een aantal leden van de Tweede Kamer stelde vragen bij de concurrentiekracht van deze veelheid aan overwegend kleinere kernen.

Vanuit de overtuiging dat bestaansbronnen bepalend waren en dat 'wonen' het 'werken' volgde, was de aansluiting bij het industrialisatiebeleid wellicht een begrijpelijke keuze. In de evaluatie van 25 jaar ruimtelijk beleid in 1990 kwam een andere reden naar voren: sturing van de bevolkingsspreiding via woningbouw was niet mogelijk omdat de naoorlogse woningnood het niet toeliet om contingenten te verschuiven van west naar noord. Daarom werd aansluiting gezocht bij het regionaal economisch beleid[10].

Interessant is de wijze waarop deze kernenselectie tot stand kwam. Het bleek onmogelijk om er objectieve criteria voor te benoemen. De oproep van de minister van Economische Zaken aan de provinciale besturen gaf een aanmelding van 83 kernen, die vervolgens in onderhandelingen werden teruggebracht naar 18 ontwikkelingskernen en 26 tijdelijk aanvullende kernen[11]. Er werden uitsluitend kernen in de benoemde probleemgebieden geselecteerd. In de Tweede Kamer werden bij de behandeling van de eerste Nota zorgen geuit over de concurrentiekracht van 44 kleinere kernen in 'overig Nederland' tegenover de aantrekkelijke Randstad. Het leidde niet tot beleidsaanpassingen.

De Nota bevatte een beperkte analyse van de ruimtedruk die tot interventies noodzaakte. Die werd geïllustreerd met een toenemend aantal inwoners per km^2 en groeiende aandelen van de beroepsbevolking die in de industrie en dienstsector werkten. Het afnemende aandeel agrarische werkgelegenheid werd weliswaar vermeld, maar niet verder toegelicht. Er werden ruimtelijke conflicten benoemd: de groei van steden en infrastructuur raakten het agrarische areaal en het landschap. Dominant in de ruimtelijke visie was niet zozeer een fundamentele probleemanalyse als wel de wens van een evenwichtige ontwikkeling van heel Nederland. Men dacht de ruimtelijke bezwaren in de Randstad te kunnen verminderen door afleiding van de ontwikkelingen naar gebieden buiten het westen. Dat zou met name de 'probleemgebieden' kunnen helpen.

In de ruimtelijke visie zijn de dominante elementen:

- een duidelijke afbakening van agrarische gebieden en stedelijke gebieden, onder meer door bufferstroken die stedelijke gebieden van elkaar scheiden;
- behoud van grote agglomeraties als ruimtelijk zelfstandige eenheden. In de Nota Westen des Lands werd hieraan toegevoegd dat die agglomeraties goed bewoonbaar moesten blijven en dat waar nodig moest worden nagedacht over afronding van de groei;
- expansie van de Randstad naar buiten;

10 Ruimtelijke Verkenningen 1990, Rijksplanologische dienst, p. 22.
11 Kamerstukken II 1961/62, 6100.

- een landelijke hiërarchie van kernen, als een ordenend mechanisme. Over het bestaansrecht van kleinere kernen die qua omvang buiten de hiërarchie vielen, ontstond een discussie die nog geruime tijd voortduurde in het planologisch debat.

De rijksoverheid zorgde in de jaren zestig voor zelfstandige ruimtelijke wetgeving en nam ook het formuleren van een nationale beleidsvisie op zich. Men verwachtte van deze institutionele veranderingen een betere beheersing van nationale ruimtelijke ontwikkelingen. Dat zou - zoals al het overheidsbeleid - zorgen voor een bijdrage aan de algehele welvaartsontwikkeling. De rol van de rijksoverheid was het geven van beleidslijnen, het creëren van voorwaarden en het nemen van gerichte maatregelen om de beleidslijnen te realiseren. Het was niet de wens van de regering om te verbieden of tegen te houden.

Er was alle vertrouwen dat het instrumentarium van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening zou bijdragen aan de realisatie van de beleidsvoornemens. Ook het actieve gemeentelijke grondbeleid zou de gewenste ontwikkelingen mogelijk maken en ongewenste grondprijsontwikkelingen voorkomen. Door het creëren van goede voorwaarden en door het nemen van gerichte maatregelen droeg de rijksoverheid zelf ook bij aan de verwerkelijking van de beleidslijnen. Hoe dat proces precies zou verlopen, kreeg vooralsnog weinig aandacht. De Tweede Kamer had wel zorgen over de toereikendheid van het instrumentarium, maar dat leidde niet tot aanpassingen van het beleid.

7.3 Tweede Nota over de ruimtelijke ordening van Nederland (Kamerstukken 8803)

7.3.1 Aanleiding

Het centrumlinkse kabinet-Cals (KVP, PvdA, ARP) gaf in de regeringsverklaring van april 1965 aan te willen komen tot een nieuwe nota over de ruimtelijke ordening van Nederland. De directe aanleiding daarvoor zag men in de bevolkingsprognose. Nederland zou doorgroeien van 12,5 mln. inwoners medio jaren ’60 naar 20 mln. inwoners in het jaar 2000. De daarmee samenhangende problemen van een toenemende ruimtedruk en bedreigingen van het leefmilieu vereisten een versterkte inzet op het spreidingsbeleid en ‘veel investeringen door de overheid’. De nota werd in september 1966 aan de Tweede Kamer aangeboden[12]. Een maand later viel het kabinet-Cals. Na een overgangskabinet (Zijlstra) trad in april 1967 het centrumrechtse kabinet-De Jong aan. Minister Schut verdedigde de Tweede Nota in de parlementaire discussie.

12 Kamerstukken II 1966/67, 8803.

7.3.2 Essentie

De verwachte groei naar 20 mln. inwoners zou gepaard gaan met een sterk toenemende bevolkingsdichtheid, van 375 inwoners per km^2 naar 600 inwoners per km^2[13]. De regering wees erop dat bij een dergelijk gemiddelde in delen van het land sprake kon zijn van een 3 of 4 keer zo hoge dichtheid. Deze prognoses maakten volgens de toelichtende tekst in de Tweede Nota in allerlei opzichten een 'grotere zelfbeperking' noodzakelijk, zowel in het beschikken over gemeenschappelijke ruimten als in het voldoen aan individuele verlangens. De regering presenteerde de Nota nadrukkelijk als een visie, waarbij het accent zou moeten liggen op de structuur en niet op de schematisch aangeduide uitwerkingen ervan. Ruimtelijke ordening werd gedefinieerd als de bewuste coördinatie door de overheid van het gebruik van de grond en de daarmee onmiddellijk samenhangende activiteiten. Het doel van deze bewuste coördinatie was de bevordering van een ruimtelijke ontwikkeling die het welzijn van de samenleving - welvaart daaronder begrepen - zo goed mogelijk diende. De mens en zijn geluk stonden daarbij in het middelpunt.

Doelstellingen

De doelstelling van nationale planologische beleidsvoering bleef een ruimtelijk spreidingsbeleid, maar met een versterkte inzet. De voortgaande bevolkingsgroei noodzaakte tot het nadenken over de verdere verstedelijking. In de Nota werd gewezen op drie alternatieven voor het toekomstig urbanisatiepatroon:

- concentratie van verstedelijking; deze verdroeg zich echter niet met de wensen van de bevolking;
- deconcentratie van de verstedelijking; die leidde echter bij een groei naar 20 mln. inwoners tot een tekort aan 'speelruimte' voor de toekomst (na 2000);
- gebundelde deconcentratie, als het best denkbare compromis.

De beleidsmatige inzet werd dan ook een verstedelijkingspatroon van gebundelde deconcentratie. Het streven bleef het bevorderen van de uitstraling van de Randstad naar buiten. Ook het behoud van een centrale open ruimte en de bufferzones in de Randstad bleven overeind. Nieuw was de expliciete doelstelling om binnen stedelijke gebieden te komen tot een grotere verscheidenheid aan woonmilieus, met een hoog percentage eengezinswoningen.

13 In de eerste Nota werd een bevolkingsdichtheid van 340 inwoners per km^2 eind jaren '50 en 365 inwoners per km^2 in 1980 aangegeven. Het is onduidelijk waarom de cijfers van de Tweede Nota zo afwijken.

Er werd een nader uitgewerkte kernenclassificatie opgenomen in de Nota, met vier soorten kernen:

a. kernen - ca. 5.000 inwoners.
b. kernen - ca. 15.000 inwoners.
c. kernen - ca. 60.000 inwoners.
d. kernen - ca. 250.000 inwoners.

Men zag de kernenclassificatie als een instrument voor de uitwerking van stedelijke patronen, met indicaties voor de benodigde inwoneraantallen per type kern, de benodigde voorzieningen, de soorten woonmilieus en de bebouwingsdichtheden.

Figuur 7.4: Gewenste bevolkingsspreiding rond het jaar 2000

x 1 mln. inwoners	1965	2000 bij voortzetting van beleid	2000 bij versterkte spreiding
Noord	1,3	2,25	3
Oost	2,2	4	4,25
West	5,7	13,25	11,5
Zuid	2,6		
Zuidwest	0,3	0,5	0,75
IJsselmeerpolders			0,5
	12,5	20	20

Als opvangkernen voor de noordvleugel van de Randstad werden Alkmaar, Purmerend en de IJsselmeerpolders (Lelystad) genoemd. Voor de zuidvleugel van de Randstad werd overloop voorzien naar Zoetermeer, Hellevoetsluis, Dordrecht en Breda. In afwachting van de aangekondigde Nota Regionale Industriële Ontwikkeling wilde de regering alvast de inzet benoemen voor een goed opgebouwd en gedifferentieerd stelsel van economische zwaartepunten in Noord- en Oost-Nederland, die de groei van de welvaart en de verbetering van het sociaal-culturele klimaat zouden kunnen dragen. Daarbij werden vermeld Groningen, Twente, Leeuwarden, Zwolle, Emmen, Eemshaven, Assen, Hoogeveen en Drachten. Den Helder en Hoorn zouden op vergelijkbare wijze de ontwikkeling in de kop van Noord-Holland kunnen stimuleren.

Wat de Randstad betrof, was er bijzondere aandacht nodig voor problematiek van de Rotterdamse haven en de Haagse kantorenagglomeratie. De kantoorhoudende diensten in Den Haag groeiden zo snel ‘dat er straks geen mensen meer bij kunnen’. De regering wilde proberen om de stuwende elementen van de werkgelegenheid naar elders over te plaatsen; genoemd werden de rijksdiensten en ‘speurwerkinstituten’.

Kaartbijlage III van de Tweede Nota (de ‘blokjeskaart’) gaf de gewenste ruimtelijke ontwikkeling rond het jaar 2000 weer en was de basis voor het beleid. De Nota was nadrukkelijk bedoeld als een visie, met het accent op de structuur en niet

op de uitwerkingen. Kaartbijlage III moest dan ook worden beschouwd als een indicatieve kaart en als:

- de richtinggevende achtergrond voor het rijksbeleid, bijvoorbeeld met betrekking tot de uitvoering van werken;
- de achtergrond voor het beleid van de lagere organen, waarbij geen sprake was van formele toetsingscriteria voor provinciaal en gemeentelijk ruimtelijk beleid;
- de weergave van een aantal werken en projecten die ten dele als urgent beschouwd zouden kunnen worden.

De Tweede Nota verwees naar de Regeringsverklaring van 27 april 1965, waarin aandacht werd gevraagd voor het leefmilieu: '*De accentuering van de zorg voor onze leefruimte is een eis van onze tijd'.* In lijn daarmee werden in de Tweede Nota niet alleen het open houden van het centrale middengebied en van de bufferzones vermeld, maar ook het bevorderen van stadsreconstructie (vernieuwing stadscentra, krotopruiming), bescherming van milieuhygiëne, bevorderen van het openbaar vervoer en de ontwikkeling van recreatiegebieden.

Middelen

De Tweede Nota bevatte een groot aantal rijksmaatregelen voor de verwezenlijking van de geschetste ruimtelijke visie. Het betrof onder meer grote werken, het bouwbeleid, onroerend-goedbeleid en bestuurlijke veranderingen.

Grote waterstaatkundige werken.
- Zuiderzeewerken, met Lelystad en nieuwe kernen tegenover het Gooi en tegenover Harderwijk;
- Deltawerken, voor beveiliging tegen het water en voor verbindingen;
- de aanleg van hoofdverkeerswegen naar Zwolle en Twente; naar Coevorden-Emmen-Groningen; naar Maastricht-Heerlen/Aken;
- modernisering van de aanwezige spoorstructuur; eventueel een aantal metroverbindingen;
- invoering van een bijdrageregeling ten behoeve van stedelijk en stadsgewestelijk openbaar vervoer;
- agrarische reconstructie en landschapsbouw, onder meer door ruilverkaveling en planologische afwegingen omtrent glastuinbouw in West Nederland.

Onder deze titel werd ook een selectief gronduitgiftebeleid vermeld rondom de zeehavens van Rijnmond en IJmond. De regering wilde daar eventueel het juridische instrument van de aanwijzing voor inzetten. Ook werd gewezen op de parallelle doelstellingen van regionaal economisch beleid en ruimtelijk beleid.

Bouwbeleid.
Er werd een complex van maatregelen benoemd die geleidelijk voor heel het land van kracht zouden worden; de drie noordelijke provincies en Limburg kregen het voordeel van een (niet nader geconcretiseerde) tijdsvoorsprong:
- vrijheid van contingentering voor particuliere woningbouw;

- verruiming van de mogelijkheden voor utiliteitsbouw;
- vrije ontwikkeling van huurprijzen; het recht op huurbescherming werd vervangen door ontruimingsbescherming;
- de Woonruimtewet 1947 werd geleidelijk terzijde gesteld.

Ook werden regelingen aangekondigd voor stadsreconstructie, de aanleg van bufferzones en recreatievoorzieningen. De ambities op het gebied van milieubescherming kregen invulling door de voorgenomen wijziging van de Hinderwet, de introductie van het meetnet voor luchtverontreiniging, ontwerpwetten voor luchtverontreiniging en verontreiniging van oppervlaktewateren.

Beleid met betrekking tot onroerend goed.
Er was in de periode rondom het verschijnen van de Tweede Nota bijzondere aandacht voor onroerend goed in het algemeen en voor grondkosten in het bijzonder. In de Nota werd verwezen naar de regeringsverklaring van het kabinet-Cals, die onder meer de volgende passages bevatte[14]:

- *Voorstellen zullen worden ingediend voor het belasten van speculatiewinsten. Deze belasting zal betrekking hebben op gerealiseerde waardestijgingen en dalingen - dus met verrekening van verlies - van tot het persoonlijk vermogen behorende gebouwen, gronden en effecten… voor het tarief wordt gedacht aan 25% van de speculatiewinst.*
- *Er zal een onderzoek worden ingesteld naar de mogelijkheden van een wettelijk geregeld voorverkooprecht van provincies c.q. gemeenten voor gronden die in de nabije toekomst bebouwd of voor doeleinden van algemeen nut gebruikt zullen worden.*
- *Voorstellen zullen worden voorbereid tot een zodanige wijziging van de onteigeningswet dat bij het vaststellen van de waarderingsnorm bij onteigening waardestijgingen als gevolg van speculatieve verwachtingen en waardestijgingen die uitgaan boven de waarde van het onroerend goed voordat de prijs stimulerende werking van een bestemmingsplan optrad, zoveel mogelijk worden geëlimineerd.*
- *Er zal een nieuw onderzoek worden ingesteld inzake een wijziging van de registratiewet met betrekking tot opeenvolgende verkopen binnen zeer korte termijn.*
- *De snelle prijsstijging van sommige categorieën onroerend goed vormt een zodanig ernstig probleem, dat een onderzoek van dit vraagstuk urgent blijft. De regering zal daarom op korte termijn aan de SER een zogenaamd open advies vragen over de gehele problematiek van prijsvorming van onroerend goed.*

Financiering[15].
In de Nota werd gesteld dat ruimtelijke ordening een coördinerende activiteit is en 'in de stricte zin' weinig of geen investeringen veroorzaakt: 'ruimtelijke ordening geleidt investeringen'. Er werd gewezen op de lastige afwegingen rondom materiële welvaart en welzijn; daar werden 'studies' naar verricht en 'gedachten' over ontwikkeld. De essentie was eigenlijk dat het totale overheidsbeleid gericht was op bevordering van het welzijn van de bevolking, waarvan welvaart een belangrijk deel uitmaakte, maar waarvan andere elementen ook een essentieel onderdeel vormden. Vervolgens werd aangegeven dat intensivering van de ruimtelijke ordening toch ook wel een intensivering van overheidsinvesteringen vereiste. Men zag drie mogelijke bronnen die zouden kunnen

14 Handelingen II 1964/65, 1299-1318.
15 P. 181 e.v. Tweede Nota over de ruimtelijke ordening van Nederland.

bijdragen aan financiering van de overheidsinvesteringen: extra retributies en speciale heffingen, verhoging van belastingen of het afsluiten van grotere leningen.

Bestuurlijke organisatie.
De regering constateerde dat de kwantitatieve en territoriale bestuurlijke organisatie van gemeenten en waterschappen veelal niet meer berekend was op de grotere schaal van bestuurlijke besluitvorming. En waar de bestuurskracht wel aanwezig was, ontstonden vaak 'krachtmetingen' die tot geen of een ongewenste beslissing leidden. Heroriëntatie op de bestuurlijke structuur was noodzakelijk en 'de ruimtelijke ordening is van een zodanige betekenis dat zij in hoge mate de bestuurlijke organisatie zal moeten bepalen[16].

Parlementaire behandeling

De vaste commissie van de Tweede Kamer besteedde tijdens drie vergaderingen aandacht aan de Tweede Nota (op 22 en 23 augustus en op 12 september 1967). In de overleggen kwamen onder meer de volgende zaken aan de orde.

Er was discussie over de status van de kaart en de structuurschets. Minister Bogaers had tijdens de perspresentatie van de Nota in het najaar van 1966 gezegd dat de ruimtelijke structuurschets op zichzelf nooit als een argument zou worden aangevoerd tegen daarvan afwijkende streekplannen en bestemmingsplannen. Zijn opvolger Schut bevestigde dit tegenover de Kamercommissie. In de nadere uitleg aan de Tweede Kamer bleek er toch een zekere bindende kracht voor overheden van uit te gaan. Er moest sprake zijn van 'zwaarwegende argumenten' indien lagere overheden niet bereid waren om het rijksbeleid in eigen documenten uit te werken.

De Commissieleden constateerden dat de aanname van 20 mln. inwoners in 2000 al niet meer aan de orde leek te zijn ('de pil heeft zijn werk gedaan'). De vraag was wat dat betekende voor de inhoud en de haalbaarheid van het spreidingsbeleid. Minister Schut relativeerde het belang van de getallen. Hij zei wel een stimuleringsbeleid te willen voeren voor probleemgebieden, maar liever geen ontwikkelingen af te willen remmen in de Randstad.

Men constateerde dat er drie alternatieven voor verstedelijking werden genoemd die niet waren uitgewerkt. Dat vond men een magere onderbouwing van de keuze voor gebundelde deconcentratie. Verder zag men bij gebundelde deconcentratie nog allerlei mogelijke gradaties, in zowel bundeling als deconcentratie. Er volgden discussies over de aannames rondom de woonwensen van Nederlanders en de woonmilieudifferentiatie. In de Nota was gewerkt met stedelijke uitbreidingen die voor 50 tot 75% bestonden uit eengezinswoningen, vanuit de veronderstelling dat de Nederlanders zo wilden wonen. Een aantal Kamerleden betwijfelde zowel de wenselijkheid als de haalbaarheid hiervan

16 P. 185 e.v. van de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening van Nederland.

Minister Schut benadrukte het principe van verschillende woonmilieus op stadsgewestelijke schaal en relativeerde wederom de cijfers. De minister ontkende dat sprake zou zijn van een anti-stedelijk beleid. Hij wilde immers ook volop werk maken van de binnenstedelijke opgaven en van krotopruiming. Hij gaf aan na te denken over de mogelijkheden om elementen die niet pasten in de dure stedelijke ruimte te verplaatsen. Er moest immers voldoende ruimte voor wonen komen. De suggestie van enkele Kamerleden om experimenten op te zetten wilde hij wel volgen, maar budgetten zegde hij niet toe.

Er was discussie over kernen met minder dan 5.000 inwoners die niet op kaartbijlage III waren weergegeven. Minister Schut gaf aan dat er ca. 2.400 van dergelijke kernen waren, veelal beduidend kleiner dan die 5.000 inwoners. Hij stelde '*we kunnen het er toch wel over eens zijn dat die niet mogen uitbreiden omdat wij daarmee ruimte vermorsen doordat wij voorzieningen niet kunnen laten meegroeien*'. Een kamerlid introduceerde het begrip 'beëindigingsplannen', maar Schut stelde eerst alternatieven te willen bezien (bijvoorbeeld het samengaan van gemeenten waardoor wel weer groei mogelijk zou zijn). In de discussie ontstond de erkenning dat ook kleinere kernen hun eigen natuurlijke aanwas moesten kunnen opvangen[17].

Naar aanleiding van vragen over de financierbaarheid van het ruimtelijk beleid stelde Minister Schut: '*mij dunkt dat het ook wel begrijpelijk is dat men van die financiële aspecten niet zo gemakkelijk op korte termijn iets concreets kan zeggen, want het betreft hier een probleem dat in tweeërlei opzicht moeilijk kwantificeerbaar is'*. Het ging bij ruimtelijke ordening om zaken die over een lange periode speelden; 'we zijn aan het oefenen met meerjarenramingen', maar meer dan twee jaar vooruitzien was al lastig. Bovendien waren de financiële aspecten van ruimtelijke ordening moeilijk grijpbaar. De vraag was immers hoe dan het onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen uitgaven voor ruimtelijke ordening en 'reguliere' uitgaven.

Minister Schut had een rondreis gemaakt langs de provinciehoofdsteden om te horen waar de bestuurlijke knelpunten zaten. Hij wees op de Zuidelijke IJsselmeerpolders. De ontwikkeling van Lelystad was zeker, maar in de Tweede Nota was ook een stedelijke ontwikkeling opgenomen nabij Amsterdam en het Gooi. Dat maakte de provinciale indeling lastig. Zijn collega van Binnenlandse Zaken Beernink onderschreef het belang van een bestuurlijke organisatie die was afgestemd op het ruimtelijk schaalniveau. Hij zag geen draagvlak voor een vierde bestuurslaag. Bestuurlijke regelingen zouden de intergemeentelijke samenwerking moeten stimuleren.

Op 12 september 1967 kwam de Vaste Kamercommissie tot het advies aan de Tweede Kamer om de Tweede Nota zonder verdere beraadslagingen voor ken-

17 Op basis van Handelingen II 1966/67, C87. In latere documenten, onder meer in de aanloop naar de Derde Nota, ontstaat de indruk dat hier een 1%-norm uit is ontstaan: ook de kleinere kernen mochten met 1% per jaar groeien.

nisgeving aan te nemen en de twee ingebrachte moties niet te aanvaarden. Het betrof de motie Van Thijn inzake een structuurschema met financieringsplan voor toekomstig railverbindingen en de motie Wieringa inzake een plan en geld voor Noord-Nederland voor het spreidingsbeleid. Het commissieadvies werd door de gehele kamer overgenomen op 21 september 1967[18].

7.3.3 Samenvattend beeld van nationale planologische beleidsvoering rondom de Tweede Nota

De Tweede Nota werd gekenmerkt door beperkte onderliggende analyses. De verwachte ontwikkeling naar 20 mln. inwoners in het jaar 2000 was de aanleiding voor het opstellen van een nieuwe nota; de sterke bevolkingsgroei werd verder geïllustreerd in bevolkingsdichtheden die niet goed te vergelijken zijn met de cijfers uit de eerste nota. Analyses van eventuele (andere) ruimtebehoeften zijn niet in de Nota opgenomen. De 20 mln. inwoners leken ten tijde van de notabehandeling al niet meer aan de orde, zoals leden van de Tweede Kamer opmerkten. De drie scenario's voor verstedelijking waren volgens leden van de Tweede Kamer slecht uitgewerkt en de onderbouwing van de keuze voor gebundelde deconcentratie was summier en weinig overtuigend. Het leidde niet tot andere keuzen.

De ruimtelijke visie bleef op hoofdlijnen die van de eerste Nota, maar in de uitwerking waren er opmerkelijke veranderingen. De 45 opvangkernen voor Gebundelde Deconcentratie lieten een afwijking zien ten opzichte van de 44 kernen uit de Eerste Nota: slechts 10 van de 44 kernen kwamen terug in de Tweede Nota. De overige 35 opvangkernen voor gebundelde deconcentratie waren nieuw. In de Eerste Nota was gekozen voor ontwikkelingskernen in de probleemgebieden. De Tweede Nota gaf een spreiding van opvangkernen over het hele land. Er was daarnaast sprake van een aangepaste hiërarchie van kernen. Ze werden met een letter aangeduid en gekenmerkt op basis van inwonersaantallen. Er ontstond met name discussie over kernen die 'uit de hiërarchie' leken te vallen omdat ze minder dan 5.000 inwoners hadden. De regering stelde dat de verdere ontwikkeling van dergelijke kernen een vermorsing van ruimte was; het voorstel uit de Tweede Kamer om dan beëindigingsplannen op te stellen werd niet gevolgd. Uiteindelijk leidde de verwachte bevolkingsgroei van 1% per jaar tot een normstelling voor geaccepteerde groei in de kleine kernen.

Het signaal van '20 mln. inwoners' leek bedoeld om urgentie te creëren: het noodzaakte op allerlei manieren tot 'grotere zelfbeperking'. In deze urgentie vond men de aanleiding om een nieuwe nota uit te brengen. Hoewel tijdens de behandeling van de Nota al bleek dat prognoses naar beneden werden bijgesteld, werd aan de urgentie vastgehouden. In de planologische beleidsvoering werd besloten tot een sterkere overheidsinzet op het spreidingsbeleid. Die sterkere inzet bleek onder meer uit:

---

18 Handelingen II, 1966/67, 3e vergadering, p. 47.

- het willen hanteren van een selectief gronduitgiftebeleid rondom havengebieden, op straffe van de aanwijzing. In de eerste nota koos de regering niet voor een 'prohibitief optreden';
- het intensievere werken aan spreiding van werkgelegenheid, ter ontlasting van de grote steden (met name Den Haag) en als motor voor bevolkingsspreiding. Rijksdiensten en 'speurwerkinstituten' werden daarvoor geschikt geacht. Er werd een eerste tranche spreiding Rijksdiensten voorbereid.
- ingrijpende wettelijke regelingen voor grond en vastgoed. Ze waren gericht op prijsbeheersing en het tegengaan van speculatie. Achteraf is vast te stellen dat niet veel van deze voornemens zijn gerealiseerd.

De discussie over de status van kaartbijlage III resulteerde - zij het met enige aarzeling - in de vaststelling dat dit document de rijksoverheid in de breedte en ook de lagere overheden bond in hun verdere beleidsuitwerkingen en maatregelen. Slechts bij grote bezwaren waren zij gevrijwaard van de verplichting tot verdere uitwerking van het rijksbeleid in hun eigen plannen.

7.4 Derde Nota; Oriënteringsnota en Verstedelijkingsnota (Kamerstukken 12757 en 23754)

7.4.1 Aanleiding

De Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening van Nederland was nog maar net vastgesteld, toen het planologische stelsel diverse vormen van falen liet zien. Een belangrijk punt was de onvoldoende doorwerking van het rijksbeleid. Die bleek bijvoorbeeld in de kwestie Shell Moerdijk, maar ook in de tegenvallende resultaten van het verstedelijkingsbeleid. Al enkele jaren na de vaststelling van de Tweede Nota was de vraag aan de orde of er een aanvulling gemaakt moest worden op de Tweede Nota. Tussen 1970 en 1972 verschenen diverse door minister Schut gevraagde adviezen van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) en de Raad van Advies voor de Volkshuisvesting (RAVO).

Na nieuwe verkiezingen en een lange formatieperiode trad in het voorjaar van 1973 het kabinet-Den Uyl aan. In de regeringsverklaring die op 28 mei 1973 werd uitgesproken in de Tweede Kamer, kondigde dit kabinet een Derde Nota Ruimtelijke Ordening aan. Er was de noodzaak van het opnieuw doordenken van gegevens en doelstellingen in verband met de daling van de geboortecijfers, het overmatige beslag op natuurlijke hulpbronnen en de actualiteit van de energiecrisis. Daarom wilde de regering geen aanvulling op de Tweede Nota, maar een geheel nieuwe Derde Nota. Deze nota zou in deelnota's verschijnen en als beleidsvoornemen in de zin van de Nota Openbaarheid een pkb-procedure doorlopen. Deze procedure bevond zich nog in een experimenteel stadium.

RARO-advies inzake de aanvullende regeringsnota

Minister Schut overwoog om een aanvulling op de Tweede Nota uit te brengen en had in oktober 1971 aan de RARO gevraagd welke punten daarin aan de orde gesteld zouden moeten worden. Het RARO-advies verscheen in juni 1972. Het beschreef een aantal noodzakelijke versterkingen in de planologische beleidsvoering: een sterkere analyse en onderbouwing van de ruimtelijke problematiek, een steviger afbakening van de strategische thema's die een actieve rijksinzet vereisten en een beter beeld van de wijze waarop de gewenste ruimtelijke structuur zou kunnen ontstaan. Daarbij moest volgens de RARO de verbinding worden gemaakt tussen concrete doelen en de daarvoor benodigde middeleninzet; bij voorkeur op basis van de afweging van alternatieven met een kostenbatenbalans. Het instrumentarium moest nader worden bekeken op de potentie om te coördineren en samenwerking af te dwingen, in horizontale en verticale richting. Volgens de RARO was inmiddels wel duidelijk geworden dat een dergelijke samenwerking niet vanzelf ging, maar bevoegdheden vereiste.

Inhoudelijk werden als relevante aandachtspunten voor een eventuele aanvullende regeringsnota benoemd:

- een integraal milieubeleid was gewenst vanwege de onhoudbaarheid van de milieubelasting. Daarbij werd bijzondere aandacht gevraagd voor de problematiek in stedelijke gebieden;
- het verstedelijkingspatroon bleef ver achter bij de beleidsdoelen. Er was behoefte aan een nieuwe bevolkingsprognose en er was aandacht nodig voor de kernen die de gebundelde deconcentratie moesten opvangen. Ook moest nadere besluitvorming plaatsvinden over de steden die in de hiërarchie D-kernen moesten zijn of worden en over de gewenste omvorming van de Randstad tot een E-milieu[19];
- de milieubelasting maakte de uitwerking van beginseluitspraken uit de Tweede Nota over openbaar vervoer noodzakelijker;
- veranderende bevolkingsprognoses deden de behoefte ontstaan aan nieuwe uitwerkingen met betrekking tot de gewenste spreiding van werkgelegenheid en het aantal ontwikkelingskernen. De regering zou moeten concretiseren tot waar ze wilde gaan in de vrijheidsbeperking van vestigingsplaatskeuzen van bedrijven. Er zou meer onderzoek gedaan moeten worden naar migratiestromen van de bevolking.

19 In de kernenhiërarchie werden de letters A (kleinste kernen) tot en met D (grootste kernen) gebruikt. De discussie ging over de vraag hoe kernen met een D-status zich zouden ontwikkelen tot de gewenste omvang met het gewenste voorzieningenniveau. Ook was de vraag of de Randstad als geheel een E-kern zou moeten worden, waarbij men een Europese metropool voor ogen had.

Gebundelde deconcentratie - de adviezen van RARO en RAVO[20]

Minister Schut had op 14 september 1970 een adviesaanvraag gestuurd aan de RARO en gelijktijdig ook aan de RAVO. De adviesaanvraag betrof de eventuele maatregelen om het beleid van gebundelde deconcentratie beter gestalte te kunnen geven. RARO en RAVO coördineerden hun advieswerkzaamheden, maar brachten ieder afzonderlijk advies uit. Beide adviezen werden op 6 juli 1972 door minister Udink aangeboden aan de Tweede Kamer.

De RARO constateerde dat in de Tweede Nota was gekozen voor een beleid van gebundelde deconcentratie, maar dat zowel de onderbouwing als de uitwerking ervan ontbraken. De RARO had daarom zelf een kwantitatieve vertaling gemaakt. Daaruit bleek dat de verwachte bevolkingstoename tussen 1960 en 2000 voor 50% moest worden opgevangen in 45 kernen, die elk in die periode van 40 jaar moesten groeien met ten minste 40.000 inwoners. In de periode 1960-1970 was het aandeel van deze GD-kernen in de bevolkingstoename slechts 25% geweest. De kleine kernen waren daarentegen veel sterker gegroeid dan de bedoelding was. Uit de analyse van oorzaken kwamen onder meer de volgende punten naar voren:

- De GD-kernen zouden gedurende een reeks van jaren aanzienlijke woningaantallen moeten bouwen. De schaal van de opgave maakte ook nieuwe infrastructuur en voorzieningen noodzakelijk; het ging nadrukkelijk om veel meer dan een optelsom van woningenbouwprojecten. De schaalgrootte leidde tot hogere plan- en grondkosten, een langere terugverdientijd en complexere terugverdienmogelijkheden. Daartegenover stonden maar in beperkte mate extra bijdragen uit het Gemeentefonds.
- Er was een onvolledige afstemming van doel- en taakstellingen op de drie bestuursniveaus. De indicatieve kaart uit de Tweede Nota had een uitwerking moeten krijgen in streek- en bestemmingplannen. Slechts in het geval van zwaarwegende argumenten mochten lagere overheden in hun planuitwerking afwijken van deze kaart. De uitwerkingstaak was echter niet gekoppeld aan termijnen, noch aan sociaal-economische haalbaarheidscriteria. Provinciale nota's bleven in het algemeen in lijn met de rijksplannen, maar dat gold niet altijd voor gemeentelijke uitwerkingen.
- Er was een gebrek aan interdepartementale coördinatie op rijksniveau, waardoor GD-kernen bij de afzonderlijke betrokken departementen moesten onderhandelen en afstemmen. Ook was de kwaliteit van het bestuurlijk management op een aantal plaatsen onvoldoende.

De RARO wees nog op enkele andere zaken. De dominantie van de groeifilosofie maakte het lastig om groei in kleine kernen te beperken. Met 'groeifilosofie' doelde de RARO op de impliciete veronderstelling dat kwaliteitsverhoging een kwantitatieve groei vereiste. Die veronderstelling was onder meer zichtbaar in de bijdragen uit het Gemeentefonds, de beoordeling van bestuurders en ambtenaren

20 Kamerstukken II 1971/72, 11942, 2.

op aantallen nieuwbouwwoningen en de '1%-regel'[21]. De realisering van de GD-opgaven vroeg in feite om uitvoeringsplanologie in plaats van op bestemmingsplannen gebaseerde toelatingsplanologie. De RARO drong aan op basisakkoorden tussen de regering en de bij het 'GD-project' betrokken lagere overheden. Daarna zou dan een organisatie gebouwd kunnen worden van een projectbureau, projectteams, een adviesraad en een uitvoeringsorganisatie. Deze structuur zou tijdelijk aangevuld kunnen worden met een heffingsbevoegdheid voor provincies om regionale grondkosten te kunnen egaliseren. Voor de langere termijn zag de RARO de vorming van stadsgewesten als een oplossing, met een stadsgewestelijk grondbedrijf en bestuursbevoegdheden voor regionale woningbouwprogrammering en infrastructuur. Deze verregaande voorstellen beargumenteerde de RARO met de overtuiging dat een beleid van gebundelde deconcentratie van belang was voor Nederland als geheel en op de langere termijn minder kostbaar zou zijn dan een voortgaande en meer verspreide ruimtelijke ontwikkeling.

De RAVO noteerde allereerst dat de minister aan het Tweede Notabeleid wenste vast te houden. Daar werden twee kanttekeningen bij gemaakt: een principiële kanttekening rondom het dilemma van de individuele vrijheid van woonplaatskeuze versus het algemeen belang en een tweede kanttekening betrof de haalbaarheid van het beleid. Ter illustratie wees de RAVO op de ontwikkelingen in Zuid-Holland. Tussen 1965 en 1970 hadden de plattelandsgemeenten zonder groeitaak een demografische groei van maar liefst 30 à 40% doorgemaakt. Uit de analyse van de RAVO bleek dat de grote steden expulsiegebieden waren geworden door de gezinsverdunning. Daar viel bijna niet tegenop te bouwen. De RAVO stelde dat bij een gelijkblijvende bevolking in de grote steden in 1971 een derde meer woningen hadden moeten staan dan in 1947. Anders gesteld: bij een gelijkblijvende woningvoorraad zouden de steden door gezinsverdunning tussen 1947 en 1971 een kwart van hun bevolkingsomvang zijn kwijtgeraakt. De woningproductie in de GD-kernen bleef inderdaad achter, in aantallen, kwaliteit en financieel-economische aantrekkelijkheid. Daarentegen bleken de kleine kernen goed in staat om dit achterblijven te compenseren en met name voor koopkrachtige gezinnen met kinderen de gewenste koopwoning met tuin te realiseren.

Als het opgeven van de beleidsambities uit de Tweede Nota geen optie was, dan moesten oplossingen worden gezocht in zowel het stimuleren van de woningproductie in GD-kernen als het afremmen van woningbouw in de kleine kernen. De RAVO adviseerde om te komen tot een zeer snelle ombuiging van het beleid; anders hoefde het in bepaalde delen van het land niet meer omdat de open ruimte al te zeer was aangetast. De structuurschets uit de Tweede Nota moest worden uitgewerkt en van haalbare en realistische programmeringen worden voorzien. Voortdurende evaluatie van de voortgang was noodzakelijk, evenals het opzetten van regionale woningmarktonderzoeken. De voorstellen van de RAVO om de GD-

21 Op basis van deze regel mochten ook de kleinste kernen ten minste jaarlijks groeien met 1% van de bevolkingsomvang.

kernen te faciliteren waren min of meer in lijn met die van de RARO: bestuurlijke coördinatie en voldoende financiële middelen. Om de woningproductie in kleine kernen af te remmen, stelde de RAVO als maatregelen voor om terughoudend om te gaan met nieuwe bestemmingsplancapaciteit en een bindende fasering te introduceren voor de uitvoering van bestemmingsplannen. Provincies moesten de bevoegdheden gebruiken om hierop toe te zien en de rijksoverheid moest sturen door middel van woningbouwfinanciering.

7.4.2 Essentie

Oriënteringsnota

De Oriënteringsnota verscheen op 28 december 1973 als deel 1 van de Derde Nota en gaf de heroriëntering weer van het ruimtelijk beleid, dat in de delen 2 en 3 zou worden uitgewerkt voor verstedelijking en voor de landelijke gebieden. Helder was dat het ruimtelijke patroon op diverse punten bleek af te wijken van hetgeen in de Tweede Nota was beoogd:

1. De bevolkingsspreiding verliep niet volgens de beleidsdoelen en met name het Noorden liep achter.
2. Het patroon van gebundelde deconcentratie was onvoldoende gerealiseerd. De suburbanisatie was verder doorgegaan dan de bedoeling was.
3. De centrale open ruimte was mede daardoor verder aangetast.
4. De kleine kernen waren veel sterker gegroeid dan de beleidsnorm van 1% per jaar toestond.
5. De stadsvernieuwing was trager verlopen.
6. De uitbreiding van het autosnelwegennet was achtergebleven bij de projecties.
7. Het openbaar vervoer was achtergebleven bij het programma.
8. De grote militaire oefenterreinen waren niet gerealiseerd.
9. Nieuw beleid voor onroerend goed was niet gerealiseerd.
10. Modernisering van het openbaar bestuur verliep veel trager dan beoogd.

Aangezien op de meeste punten geen sprake was geweest van fundamentele veranderingen in de doelstellingen, '*moest wel sprake zijn van een falend instrumentarium'*.

In het verstedelijkingsbeleid wilde men niet alleen richting geven aan nieuwe ontwikkelingen (zoals de Tweede Nota) maar ook aan het levend houden van bestaande stedelijke structuren. Het ging om het *'anders wegen van de betekenis van de stad'*. Zorgpunten waren de ontvolking, de schaalsprong van economische activiteiten en de ontsluiting van de steden. De regering constateerde op basis van een woningbehoeftenonderzoek van de Rijksplanologische Dienst (RPD) een sterke maatschappelijke kracht richting verdere suburbanisatie. Het streven naar gebundelde deconcentratie zou daarom worden voortgezet, maar onder nadere voorwaarden met betrekking tot het verkeers- en vervoersnet en de situering van

werkgebieden. Er was behoefte aan nieuwe structuurschema's met een lange- termijnbeleid voor infrastructuur.

Het basisdoel van ruimtelijke ordening werd aangescherpt, waarbij meer evenwicht ontstond tussen mens en samenleving enerzijds en het fysieke milieu anderzijds. De formulering in de Oriënteringsnota was als volgt: Ruimtelijke ordening heeft als doel het bevorderen van zodanige ruimtelijke en ecologische condities dat

a. de wezenlijke strevingen van individuen en groepen in de samenleving zoveel mogelijk tot hun recht komen;
b. de diversiteit, samenhang en duurzaamheid van het fysisch milieu zo goed mogelijk worden gewaarborgd.

De Oriënteringsnota bevatte twaalf doelstellingen:

- Een betere spreiding van bevolking, werkgelegenheid en voorzieningen over het land.
- Bundeling van de stedelijke bebouwing binnen de stedelijke zones, met een sterker accent op bundeling. Ontwikkeling van groeikernen waar noodzakelijk voor de overloop.
- Ontwikkeling van stadsgewestelijke structuren met een verscheidenheid aan woonmilieus.
- Grotere integratie van woon- en werkgebieden om de mobiliteit te beperken.
- Versterking van de woonfunctie van de binnensteden.
- Bevordering van het openbaar vervoer.
- Het garanderen van een redelijk afwikkelingsniveau van het verkeer op het autosnelwegennet.
- Handhaven en ontwikkelen van de kwaliteiten van het natuurlijk milieu.
- Het veilig stellen van natuurgebieden en aantrekkelijke landschappen.
- Instandhouding van de centrale open ruimte tussen de stedelijke zones.
- Handhaving van de open ruimten tussen stadsgewesten en binnen stadsgewesten.
- Bestrijding van de overlast door verontreiniging van lucht, water, bodem en door geluid en het tegengaan van hinder door bebouwing.

Voor de verwezenlijking van de gepresenteerde beleidslijnen werd een aanzienlijke uitbreiding van het instrumentarium voorzien. Aangekondigd werd onder meer de wijziging van de Onteigeningswet, waarbij men de gebruikswaarde van het onroerend goed als basis wilde nemen in plaats van de waarde in het economisch verkeer. De regering wilde een voorkeursrecht voor gemeenten regelen bij de verkoop van onroerend goed door particulieren. Een aantal wetten, waaronder de WRO, moest bij de tijd gebracht worden. Verder was een wetsontwerp selectieve investeringsregeling in voorbereiding. Een eventuele tweede tranche van het spreidingsbeleid voor rijksdiensten werd overwogen en een groeikernenbeleid werd uitgewerkt.

In 1961 was een Commissie Spreiding Rijksdiensten ingesteld die onder leiding van oud-premier Drees de wenselijkheden en mogelijkheden moest onderzoeken. De Commissie bevestigde de wenselijkheid, maar benoemde een aantal lastige kwesties die bij de uitvoering van zo'n beleid overwonnen moesten worden. Daartoe werden in 1961 een Werkgroep Spreiding Rijksdiensten en in 1967 een Centraal Bureau Spreiding Rijksdiensten ingesteld. Bij de behandeling van de rijksbegroting voor 1968 rapporteerde de minister van Binnenlandse Zaken over de voorgenomen spreiding van 15 rijksdiensten naar locaties elders in het land[22]. De opgave van de personeelsformatie volgens de begroting kwam op voorlopig op ca. 2.000 medewerkers; enkele te verplaatsen diensten hadden nog een PM-vermelding bij de aantallen medewerkers.

De aanwijzing als groeikern of groeistad moest leiden tot basisakkoorden tussen rijksoverheid, provincie en gemeente voor een periode van tien of vijftien jaar, met kwantitatieve taakstellingen, afspraken over het tempo van realisering en afspraken over werkgelegenheid en infrastructuur. Ook zouden het toezicht op uitvoering en afspraken over eventuele bijstellingen moeten worden vastgelegd.

Conform de nieuwe procedure van de Nota Openbaarheid organiseerde de RARO de betrokkenheid van de bevolking bij de beleidsvorming. Het resulteerde in een advies over de Oriënteringsnota dat gebaseerd was op zeventien hoorzittingen en aantal schriftelijke reacties[23]. De RARO concludeerde onder meer dat de status van de Oriënteringsnota onduidelijk was: een oriënterend stuk en beleidsnota tegelijk. De kamerbehandeling leidde niet tot wezenlijke aanpassingen en de Tweede Kamer stemde op 10 september 1975 in met de Oriënteringsnota.

Verstedelijkingsnota en Structuurschets Verstedelijking

De Verstedelijkingsnota verscheen op 11 februari 1976[24] als het tweede deel van de Derde Nota. Bijgevoegd was ook de Structuurschets Verstedelijking. Beide stukken ondergingen de (toen nog steeds experimentele) procedure van de pkb. De status van en verhouding tussen beide documenten bleek verwarrend te zijn. De regering gaf het als volgt weer[25]:

- de Nota was de uiteenzetting van de algemene beleidslijnen en het voor beleid beschikbare instrumentarium;
- in de Structuurschets stond de ruimtelijke structuur van de verstedelijking voorop, met taakstellende afspraken voor de periode 1980-1990. De structuurschets moest worden beschouwd als een instrument van facetplanning. Een herziening van de structuurschets zou eenvoudiger zijn dan die van de nota en de regering nam zich voor om elke vijf jaar tot een actualisering te komen.

22 Kamerstukken II 1967/68, 9395, 1.
23 Kamerstukken II 1974/75, 12757, 3 en 4.
24 Kamerstukken II 1975/76, 13754, 1.
25 Kamerstukken II 1976/77, 13754,12.

De Verstedelijkingsnota was vooral bedoeld als een instrumentele nota. Er was een samenhangend beleid nodig op de drie essentiële beleidsonderdelen, te weten spreiding, verstedelijking en mobiliteit. Het niet of slechts ten dele realiseren van de doelstellingen van de Tweede Nota was immers toe te schrijven aan een onvoldoende samenhangend beleid op rijksniveau. In een studierapport had de RPD[26] drie alternatieve richtingen voor het stedelijke inrichtingsbeleid geformuleerd:

- groep I-alternatieven: verstedelijking op basis van betrekkelijk kleine stadsgewesten, gebaseerd op een straal van stadscentrum naar stadsrand van ca. 4 km;
- groep II-alternatieven: verstedelijking op basis van stadsgewesten waarvan de omvang is afgestemd op mogelijkheden voor stadsgewestelijk openbaar vervoer;
- groep III-alternatieven: verstedelijking afgestemd op de mogelijkheden van individueel vervoer.

Deze drie alternatieven werden nog weer uitgewerkt in varianten. In de Verstedelijkingsnota werden vier van deze varianten genoemd:
Ia: kleine stadsgewesten;
IIb: grote stadsgewesten - enige mate van spreiding van wonen;
IId: grote stadsgewesten - geconcentreerd wonen;
IIIa: Randstad als geheel.
Qua verstedelijkingsalternatieven voelde de regering het meest voor aansluiting bij alternatief IId. Dat stond voor de vorming van grote stadsgewesten met geconcentreerd wonen. De regering wilde geconcentreerd bouwen in de steden, door zo veel mogelijk woningen te verbeteren (met een impuls voor het stadsvernieuwingsbeleid) en waar mogelijk ook nieuw te bouwen. Als er aanvullend nieuwe woongebieden nodig waren, dan wilde men die situeren aan de buitenzijde van de Randstad, zo veel mogelijk langs bestaande infrastructuur en op maximaal 25 à 35 minuten reisafstand van de stad. Voor de herbouw in steden werden dichtheden van 40-60 won./ha vermeld. In de vier grote steden kon dat oplopen tot 80-100 won./ha. In nieuwe woongebieden werden dichtheden van 35-40 won./ha voorzien.

Doelstellingen

Op basis van onder meer dergelijke verkenningen formuleerde de regering vijf beleidsdoelen:

1. Voorkomen van congestie en onevenwichtige stedelijke opbouw.
Nieuwe bevolkingsprognoses gaven een fors naar beneden bijgesteld inwoneraantal in het jaar 2000 (15,4 miljoen in plaats van 20 miljoen), maar nog steeds was elke vermindering van de bevolkingsdruk welkom. Congestieverschijnselen deden zich vooral voor in het westen, maar de vraag of het westen te vol was, was

26 Verwezen werd naar het document: Beleidsalternatieven ten behoeve van de Verstedelijkingsnota, Rijksplanologische Dienst, studierapport 7.

moeilijk te beantwoorden. Het gevoel van volheid zou ten dele kunnen worden weggenomen door een betere inrichting.
2. Bescherming van open ruimten en ecologisch waardevolle gebieden.
3. Verminderen van regionale achterstanden en ongelijkheden op het gebied van sociaal-economische ontwikkeling. De regering constateerde dat er nog weinig bekend was over de onderlinge beïnvloeding van ruimtelijke, sociale en economische ontwikkelingen. Slechts enkele typen werkgelegenheid hadden specifieke locatie-eisen; '*Voor het overige wordt doorgaans aangenomen dat de ontwikkeling van de werkgelegenheid zich aanpast aan het verstedelijkingspatroon, mits dat goed gekozen is. Dit geeft de overheid de gelegenheid om een verstedelijkingsbeleid te voeren in het vertrouwen dat de werkgelegenheid zal volgen*'[27]. Met deze aanname leek de prioriteit van werkgelegenheidsspreiding als noodzakelijke basis voor bevolkingsspreiding, die in de eerste twee nota's het uitgangspunt was, gerelativeerd te worden. Men was echter niet zeker over deze ontwikkelingen. Mede vanwege verslechterende economische tijden zouden verstedelijking en werkgelegenheid wel eens verder uiteen kunnen gaan lopen. Een selectief investeringsbeleid zou meer dan ooit nodig zou zijn.
4. Vermindering van regionale achterstanden en ongelijkheden op het gebied van het voorzieningenniveau.
5. Vermindering van de groei van de mobiliteit.
De beheersing van de automobiliteit was onder meer gebaat bij de betere afstemming en integratie van woon- en werkgebieden. Het was dus spannend in welke mate het lukte om werkgelegenheid te laten volgen op het verstedelijkingspatroon. Als dat niet lukte, zou er waarschijnlijk juist meer mobiliteit ontstaan.

Uitgangspunt voor de bevolkingsspreiding was een zodanige ontwikkeling dat goede voorwaarden werden geschapen voor een inrichtingsbeleid, waardoor in de verschillende landsdelen een bijdrage zou worden geleverd aan de oplossing van de gesignaleerde knelpunten. Voor het noorden van het land werd de stimulering van de bevolkingsontwikkeling niet langer zonder meer nagestreefd. Het noorden van het land had veel eerder behoefte aan werkgelegenheid. Het zou meer gebaat zijn bij een gerichte aanpak met behulp van de Wet Investeringsregeling, infrastructuur en spreiding van rijksdiensten. Het accent lag daarbij op Centraal Groningen en het Eemsmondgebied. Verder werd een beleidsombuiging beoogd, waardoor de overloop van de Randstad naar Noord-Brabant en Gelderland minder sterk zou zijn[28]. Figuur 7.5 geeft deze ombuiging weer.

27 Verstedelijkingsnota p. 132.
28 Op basis van Kamerstukken II 1976/77, 13754, 12, p. 63

Figuur 7.5: Beleidsombuiging spreidingsbeleid - opvanggebieden

X 1000	Woningvoorraad 1980 prognose	Woningvoorraad 1990 prognose	Woningvoorraad 1990 na wijziging	saldo
Noord-Holland (incl. Zuidelijk Flevoland)	844	904	930	+26
Zuid-Holland	1106	1171	1210	+39
Noord-Brabant	657	838	804	-/- 34
Gelderland (incl. Oostelijk Flevoland)	558	690	659	-/- 31

De beleidsombuiging zou ten dele leiden tot meer woningbouw in bestaand stedelijk gebied (sterkere bundeling). In figuur 7.5 is de verwachte woningbehoefte in de Randstad in de periode 1980-1990 weergegeven[29]:

Figuur 7.6: Beleidsombuiging woningproductie Randstad

	Uitbreiding volgens trend	Extra uitbreiding door beleid	totaal
Den Haag Leiden e.o	15.500-18.000	+ 17.000	32.500-35.000
Rijnmond en Drechtsteden.	20.500-23.000	+ 22.000	42.500-45.000
Zuid-Holland buiten de grote stadsgewesten.	25.000-30.000	-	25.000-30.000
Noordelijk deel Randstad	45.000-50.000	+ 26.000	71.000-76.000
Noord-Holland daarbuiten.	10.000-15.000	-	10.000-15.000
Utrecht en Amersfoort.	43.000-46.000	-	43.000-46.000
Provincie Utrecht daarbuiten.	10.000-13.000	-	10.000-13.000

Voor Nederland als geheel werd voor de periode 1980-1990 een groei van de woningvoorraad berekend van 722.000 woningen. De nota bevatte een gedetailleerde uitwerking van de verwachte ontwikkelingen, de beoogde bijsturingen en beleidsmatige taakstellingen per landsdeel en per stadsgewest. De opgaven werden in de Structuurschets uitgewerkt naar gemeenten, aantallen en locaties. Naar aanleiding van de door de RARO geïnventariseerde opmerkingen over de mate van gedetailleerd van de Nota stelde de regering dat dit niet moest worden gezien als een neiging tot centralisatie van besluitvorming. De ingewikkeldheid van de problemen noodzaakte in de desbetreffende regio's tot een meer gedetailleerde coördinatie door het Rijk. Die was ook nodig vanwege de beschikbaarstelling van (financiële en andere) rijksmiddelen[30].

29 Op basis van Kamerstukken II 1976/77, 13754, 12, p. 65.
30 Op basis van Kamerstukken II 1976/77, 13754, 12, p. 71.

De Verstedelijkingsnota verwees voor de ontwikkeling van werkgelegenheid naar de Nota Regionaal Sociaal Economisch Beleid 1977-1980[31]. Er was sprake van verslechterende economische omstandigheden waarbij de structurele werkloosheid dreigde te verdubbelen (van 130.000 werklozen in 1975 naar 260.000 in 1980). Om deze ontwikkeling zo veel mogelijk te voorkomen, bestond met name voor de probleemgebieden een pakket aan stimuleringsmaatregelen:

- investeringspremieregelingen tot een maximum van 25% van de investeringen in gebouwen en bedrijfsinstallaties van industriële vestigingen en stuwende dienstverlenende bedrijvigheid[32];
- verbetering van vestigingsvoorwaarden door investeringen in infrastructuur en (onder voorwaarden) bijdragen in de aanlegkosten van industrieterreinen;
- bedrijfsverplaatsingsregelingen;
- de spreiding van rijksdiensten waarvan een eerste tranche in uitvoering was. Die werd geëvalueerd en mogelijk zou een tweede tranche volgen van 10.000 arbeidsplaatsen in de periode 1980-1990.

De regering overwoog een extra toeslag op bedrijfsinvesteringen in een aantal arbeidsmarktrayons in Noord-, Oost- en Zuid-Nederland. Ook werd een ruimtelijke ordeningstoeslag overwogen voor groeikernen en groeisteden en voor andere gemeenten met een taak in het kader van de spreiding van rijksdiensten.

Middelen

De realisatie van de Tweede Nota was voor een 'niet onaanzienlijk deel' niet gelukt door onjuiste of onvolledige hantering van het instrumentarium. Dat wilde men nu beter doen. De rijksoverheid had onder meer de taak om 'de algemene lijnen van het te voeren spreidings- en inrichtingsbeleid aan te geven'. Dat zou in variërende detailleringen gebeuren, omdat niet overal van dezelfde invloed op nationale belangen sprake was. De verdere uitwerking en uitvoering van het beleid was de taak van de provincies en gemeenten en die moesten daartoe goed geëquipeerd zijn. Er was een gedachtenvorming gaande over de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Men kon daar niet op vooruit lopen, maar de regering gaf desondanks aan dat de stadsgewestelijke ontwikkeling ook bestuursorganen vereiste op het stadsgewestelijke niveau.

De Verstedelijkingsnota bevatte meerjarenramingen voor begrotingsposten van strategische betekenis voor het verstedelijkingsbeleid. Het ging onder meer over de verdeling van rijksmiddelen voor woningbouw (locatiesubsidies, woningsubsidies), infrastructuur en parkeerbeleid. Het totaal bedroeg ca. 5 miljoen gulden op jaarbasis. Grondbeleid werd expliciet benoemd als een belangrijk instrument. Knelpunten op de grondmarkt deden zich onder meer voor in de slagvaardigheid

31 Kamerstukken II 1976/77, 14372, 2.

32 Wetsontwerp voor de WIR was tijdens de behandeling van de Verstedelijkingsnota in procedure.

van het gemeentelijke verwervingsbeleid. Daarvoor was een Ontwerpwet voorkeursrecht gemeenten geformuleerd die onder meer in stadsvernieuwingsgebieden zou kunnen worden ingezet. Ook was er het voornemen om de Onteigeningswet te wijzigen, om ervoor te zorgen dat onteigend kon worden tegen gebruikswaarde in plaats van tegen verkeerswaarde of marktwaarde. Knelpunten zaten ook in de hoge grondprijzen in stadsvernieuwingsgebieden en grootschalige uitbreidingen. Oplossingen werden gezocht in een gewestelijk grondbedrijf dat bij nieuwe bestuurlijke verhoudingen zou kunnen ontstaan. Als alternatief zou ook de verantwoordelijkheid voor het grondbeleid bij provincies-nieuwe-stijl kunnen worden neergelegd. Verder werden regelingen gemaakt ten behoeve van locatiesubsidies en infrastructuursubsidies. Ten slotte was de economische uitvoerbaarheid van ruimtelijke plannen complex. De eisen die gesteld moesten worden aan een exploitatieopzet zouden worden opgenomen in de (nieuwe) WRO en AMvB. Er werd een commissie ingesteld die moest adviseren over het systeem van grondkostenberekening.

Tot het regionaal toegespitste instrumentarium behoorde onder meer het beleid voor groeikernen (> nieuwe 6.000 woningen in 10 jaar) en groeisteden (> 10.000 nieuwe woningen in 10 jaar). Het ging onder meer om:

- toepassing van de Investeringspremieregelingen;
- locatiesubsidie voor woningbouw, met sinds 1975 de verfijningsregeling voor groeikernen;
- subsidie voor de aanleg van bedrijventerreinen;
- verplaatsingssubsidies voor bedrijven binnen een stadsgewest.

Nog in overweging waren de mogelijkheden van migratieregelingen voor (werkloze) werknemers. Bij de toepassing van bestaande financiële regelingen voor welzijnsvoorzieningen was er verder voorrang voor groeikernen en groeisteden. Ook werden de subsidiemogelijkheden ter dekking van de voorbereidingskosten voor een structuurplan verruimd.

Parlementaire behandeling

De Vaste Commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van de Tweede Kamer vergaderde drie keer over de Verstedelijkingsnota (op 6 en 13 maart en op 10 april 1978). Minister Beelaerts Van Blokland die het beleid van zijn voorganger Gruijters verdedigde, werd geconfronteerd met een Kamer die dwong tot concretisering en precisering. Voorbeelden zijn de discussies over woningdichtheden, de groeimogelijkheden voor kleine kernen en de afstand van overloopgebieden ten opzichte van de donorsteden. Er was brede kritiek op de onderliggende analyses en de onderbouwing van beleidslijnen.

Daarbij gingen de discussies over de prognoses en onzekerheden en de verklaring van ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen[33]. Ook werd gesproken over niet op elkaar passende of niet realistische wenselijkheden, zoals bijvoorbeeld een woon-werkbalans op stadsgewestelijke schaal. De sterkere gerichtheid van het beleid op de lagere inkomensgroepen leidde tot discussies over de stadsvernieuwing, de belangen van huidige versus toekomstige bewoners, de eenzijdige bevolkingssamenstelling van de steden en het voortgaande vertrek van de midden- en hogere inkomensgroepen. Er was veel discussie over groeimogelijkheden voor de kleine kernen. De minister vond het een zaak van de provincies. Kamerleden spraken over groeipercentages, over dreigende woningnood, over alleen autonome groei of toch wat ruimte voor instroom en over het instrument van woningtoewijzing.

De structuurschets bevatte gedetailleerde overzichten van bouwopgaven, locaties en tijdsperioden in de verschillende steden. De Tweede Kamer zag daarin een centralisatie van beleid door de rijksoverheid. Het verweer van de regering was dat de complexiteit van de opgaven en de inzet van rijksmiddelen een dergelijke detaillering vereisten. In deze discussie maakte de minister het onderscheid naar[34]:

- essentiële beslissingen: geen speelruimte meer voor andere overheden, zowel bouwlocaties als aantallen nieuwbouwwoningen waren taakstellend;
- variabele beslissingen: speelruimte beperkt tot enkele alternatieven met betrekking tot bouwlocaties;
- overige, indicatieve beslissingen: gaven richting aan de wijze waarop het beleid van andere overheden beoordeeld zou worden, geen taakstelling.

Kamerleden stelden dat het Tweede Nota-beleid grotendeels was mislukt door een ‘onjuiste en onvolledige’ hantering van het instrumentarium. Dat dreigde nu weer te gaan gebeuren. De VVD wees op een andere oorzaak van falend beleid: de praktijk was sterker dan welke leer ook. Veel beleidswensen gingen in tegen de processen die zich feitelijk voordeden in de samenleving. De verticale doorwerking van het rijksbeleid kwam aan de orde. Kamerleden vonden dat provincies er bij gemeenten op moesten aandringen om te ruim opgezette bestemmingsplannen bij te stellen. Er moest de bereidheid zijn om een formele aanwijzing op basis van de

---

33 In deel 2 d van de Verstedelijkingsnota (regeringsbeslissing met toelichting) werd in dit verband uitgelegd dat diverse soorten cijfers en cijfermatige handelingen onderscheiden moeten worden:
- prognoses: uitspraken over de meest waarschijnlijke toekomstige ontwikkeling;
- ramingen: berekeningen van de consequenties van bepaalde veronderstellingen;
- kwalitatieve verkenningen: berekeningen met als doel inzicht te krijgen in verschillende ontwikkelingsmogelijkheden.
- indicatief cijfer: cijfer met beleidsbetekenis, geeft de beleidsmatig gewenste richting aan
- taakstellend cijfer: streefcijfers die niet mogen worden over- en onderschreden. Taakstellende cijfers zijn bindend.

34 Op basis van Kamerstukken II 1976/77, 13754, 12, p. 72.

WRO te geven, met verwijzing naar het nationale verstedelijkingsbeleid. Er was ook zorg over een ruimtelijke ordeningstoeslag in de Wet op de Investeringsrekening (WIR) die door 'Brussel' mogelijk niet geaccordeerd zou worden. Er werden 37 moties ingediend en een groot deel daarvan had betrekking op groeikernen en taakstellingen. Het ging met name over Hoorn/Purmerend, Houten/Nieuwegein en Pijnacker-Nootdorp. Uiteindelijk werd een aantal keuzen open gelaten met de mogelijkheid van aanwijzing in een later stadium. Op 30 mei 1978 werd in de plenaire vergadering van de Tweede Kamer gestemd over de moties. Er werden er uiteindelijk tien aangenomen. De nota werd voor kennisgeving aangenomen.

7.4.3 Samenvattend beeld van nationale planologische beleidsvoering rondom de Derde Nota

De slecht functionerende doorwerking van beleid werd begin jaren zeventig steeds zichtbaarder. Analyses en adviezen, onder meer van RARO en RAVO, benadrukten de gebrekkige beleidsanalyses en de onvoldoende uitwerking van beleidskeuzen. Ook stelden ze de noodzaak van een steviger commitment van de rijksoverheid aan de orde, zowel in het realiseren van gewenste als in het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen. Zoals de RARO constateerde, was het nu wel duidelijk geworden dat de beleidsdoorwerking niet plaatsvond via afstemming, overleg en planlijnen. Het vereiste daadwerkelijke bevoegdheden en doorzettingsmacht.

Het onvoldoende realiseren van de doelstellingen van de Tweede Nota werd in de Derde Nota zelf expliciet gerelateerd aan het (onvoldoende) beschikbare instrumentarium en de (onvoldoende) inzet daarvan. De VVD merkte in de notabehandeling als enige op dat veel beleidswensen ingingen tegen processen in de samenleving; de praktijk was mogelijk sterker dan welke leer ook. In de discussie over het instrumentarium kwam als probleem ook naar voren de terughoudendheid bij het reduceren van bestemmingsplancapaciteit en bij het benutten van het instrument van de aanwijzing.

Als reactie op het grotendeels mislukte beleid van gebundelde deconcentratie werd de Verstedelijkingsnota gepresenteerd als een instrumentele nota, die samenhang aanbracht in het rijksbeleid op het gebied van spreiding, verstedelijking en mobiliteit. Ten opzichte van de voorgaande nota's vallen de sterkere detaillering en de dwingender rijkssturing op. Die betrof met name de gedetailleerde aantallen te bouwen woningen, uitgewerkt voor de grotere stadsgewesten, groeikernen en groeisteden, waarbij gemeenten, locaties en aantallen taakstellend werden weergegeven. Taakstellingen en rijksbijdragen voor de groeigemeenten werden in bestuurlijke akkoorden vastgelegd. Dat gaf vertrouwen in de bijdragen van de overheid, maar het zal de flexibiliteit hebben gereduceerd. In feite werd met de bestuursakkoorden de beleidsdoorwerking via de planlijn, zoals bedoeld in de WRO 1965, doorbroken.

De hoofdlijnen van het beleid bleven weliswaar in stand, maar inhoudelijk waren wederom accentverschuivingen waar te nemen. Belangrijk was het 'anders wegen

van de stad'. De ontvolking, de schaalsprong van economische activiteiten en de ontsluiting van de steden werden zorgpunten genoemd. Het leidde tot een sterkere inzet op stadsvernieuwing en nieuwe stedelijke bouwlocaties. Er kwam meer nadruk op het stadsgewestelijke schaalniveau en de wens om op dat schaalniveau een woonwerkbalans te creëren. Het spreidingsbeleid werd gerelativeerd. Noord-Nederland hoefde niet langer een demografische opvang te realiseren. Belangrijker was dat er werkgelegenheid zou komen. Ten slotte werden de 45 GD-kernen van de Tweede Nota ingeruild voor een nieuwe lijst van opvanggemeenten. Van de 20 groeigemeenten waren er 12 ook een GD-gemeente uit de Tweede Nota.

Het uitgangspunt inzake 'wonen volgt werk' leek niet meer aan de orde te zijn. Het werken zou zich merendeels - op een enkele uitzondering na - voegen in de verstedelijkingskeuzen, ´mits goed gemaakt´. De nadere onderbouwing of uitleg bij deze 'goed gemaakte verstedelijkingskeuzen' ontbrak. Het regionaal-economisch beleid richtte zich ten dele op het faciliteren van werkfuncties in groeikernen en steden.

7.5 Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra (Kamerstukken 21879)

7.5.1 Aanleiding

Structuurschets Stedelijke Gebieden 1983

Toen midden jaren tachtig de woningproductie in de groeikernen goed op stoom was, keerde het beleid nog verder ten faveure van bestaande steden. De Structuurschets Stedelijke Gebieden die in 1983 verscheen, leidde het einde in van het nationale spreidingsbeleid. De doelstelling was de stedelijke bouwopgaven te intensiveren en de overloop naar Noord-Brabant en Gelderland te verminderen. Begin jaren zeventig had de RARO in het advies over het spreidings- en inrichtingsbeleid al aangegeven dat het verstandig was om de voor- en nadelen van concentratie versus spreiding goed af te wegen. Concentratie in steden had voordelen waar het ging om de kwaliteit van voorzieningen; nadelen zouden kunnen worden ondervangen met een goed inrichtingsbeleid. Een dergelijke notie was ook al opgenomen in de Oriënteringsnota.

Tussen de Verstedelijkingsnota (1976) en de Structuurschets Stedelijke Gebieden (1983) kwam het stedelijk inrichtingsbeleid sterker naar voren, onder meer in de jaarlijkse toelichtingen bij de begroting van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening[35]:

35 Op basis van Korthals Altes (1995).

- begroting 1978: de aanzienlijk lagere bevolkingsgroei maakte een extra accent mogelijk op bundeling van verstedelijking;
- begroting 1981: het beleid zou sterker worden gericht op meer nieuwbouw in steden. Er werd een Stuurgroep Verstedelijking ingesteld die de voorwaarden bestudeerde voor het zo goed mogelijk economisch functioneren van steden, regio's en het gehele land;
- begroting 1982: de regering wilde bezuinigingen op het groeikernenbeleid en extra woningbouwcontingenten beschikbaar stellen aan de steden vanwege de ingestorte koopmarkt; instrumentarium voor groeikernen/-steden zou men eventueel willen inzetten voor grote stedelijke bouwlocaties.

Tegen deze achtergrond verscheen in 1983 de Structuurschets Stedelijke Gebieden (SSG) 1983, bedoeld als de actualisering van de Structuurschets voor de Verstedelijking uit 1976. De regering positioneerde de SSG 1983 als de basis voor het eigen beleid en als de toetssteen voor het beleid van andere overheden. Niet langer was spreidingsbeleid de inzet. De economische ontwikkeling moest zo veel mogelijk gaan aansluiten bij regionale kenmerken en kwaliteiten. Men wilde komen tot een versterkte bevolkingsgroei in de steden en een gedifferentieerde afbouw van het groeikernenbeleid.

In de vier grote steden was intensivering van het ruimtegebruik (nog) meer dan voorheen het streven. Er werden woningbouwtaakstellingen in het vooruitzicht gesteld en hogere bebouwingsdichtheden genoemd. Specifieke maatregelen moesten bijdragen aan de intensivering van de stadsvernieuwing. Er werden locatiecriteria benoemd voor nieuwe woon,- werk- en recreatiegebieden in de stadsgewesten, die onder meer de ligging ten opzichte van het stadscentrum en de openbaar- vervoerontsluiting betroffen. Deze locatiecriteria konden niet zonder meer van kracht zijn voor plancapaciteiten die al voor de periode tot 1990 in streekplannen waren opgenomen. Daarom moest per stadsgewest de afweging van locaties worden gemaakt.

In de open ruimten was het streven om ten minste een evenwicht tussen vestiging en vertrek te realiseren en eventueel zelfs een vertrekoverschot. Het aantal aangewezen open ruimten werd uitgebreid met onder meer de Hoekse Waard. Om de open ruimten te kunnen beschermen, moesten delen van het middengebied van een begrenzing worden voorzien. Bufferzones in de Randstad zouden worden ingezet voor de ontwikkeling van een Randstad-groenstructuur.

De regering maakte bij de instrumentele uitwerking van het verstedelijkingsbeleid het onderscheid tussen de doorwerking van het rijksbeleid in andere plannen en de realisering[36]. Voor de doorwerking was het regime van de WRO 1965 van kracht; voor de realisering kwam het aan op de budgetten van het sectorbeleid. Het instrumentarium voor de realisatie van het beleidsdoelen kende een aantal wijzigingen:

36 Kamerstukken II 1982/83, 18048, 2, p. 31.

- Het Structuurschema Volkshuisvesting dat in samenhang met de Structuurschets Verstedelijking 1978 was opgesteld, was ingetrokken. In plaats daarvan wilde de regering komen tot een meerjarenplan woningbouw en een meerjarenplan stadsvernieuwing, beide met een looptijd van vier jaar en met jaarlijks voortschrijdende overzichten.
- De regering had een huisvestingswet in voorbereiding die provincies en gemeenten meer mogelijkheden gaf om ongewenste verdringing en leegstand te voorkomen.
- De Wet Gemeenschappelijke Regelingen zou worden versterkt ten behoeve van de stadsgewestelijke samenwerking.

De regering gaf in de SSG 1983 aan dat het nakomen van de afspraken met de groeikernen belangrijk was. Die waren destijds ontstaan na een zorgvuldig onderzoek naar capaciteiten in bestaande steden. Er werd gewezen op 'drastische wijzigingen in het gemeentelijk beleid'[37], die op zich te waarderen waren, maar extra binnenstedelijke woningproductie moest niet ten koste gaan van de opvanggemeenten. De steden moesten er evenmin op rekenen dat de binnenstedelijke productie alleen woningwetwoningen zou inhouden. De taakstellingen van de groeikernen en -steden bleven grotendeels gehandhaafd, maar een aantal opties voor de ophoging ervan werd niet meer benut.

Voor de raming van de behoefte aan nieuw stedelijk gebied werden een basisvariant en een reservevariant gemaakt. Zo ontstonden bandbreedtes in plaats van exacte aantallen. Verder gaf de SGG 1983 de reële gemiddelde woningproductie in de vier grote steden en de ontwikkelingsrichtingen van de grote stadsgewesten. Omdat het accent zou gaan verschuiven naar bouwlocaties in de bestaande steden, zouden vanaf 1990 ook de duurdere locaties aan bod komen. Provincies moesten worden betrokken bij de selectie van nieuwe locaties en met name naar financiële haalbaarheid kijken. De toekenning van rijksmiddelen zou geen automatisme zijn, maar zou per locatie en per gemeente worden beoordeeld.

Wat de andere ruimtevragende functies betrof, werd in de SSG 1983 verwezen naar het WRR-rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie en het advies Nieuw Industrieel Elan van de Commissie Wagner. Verbetering van vestigingsplaatsfactoren met het oog op economisch herstel vereiste een anticiperende houding, maar de uitwerking daarvan voor stedelijke gebieden en regio's was nog niet duidelijk. In algemene zin werd verwezen naar de locatiecriteria voor bedrijfsvestigingen en het belang van een goede bereikbaarheid van de Randstad.

Het einde van de beleidscyclus

Begin jaren '80 was er veel kritiek op de systeemgeoriënteerde organisatie van de Rijksplanologische Dienst (RPD), op het grote aantal nota's en op de zware

37 Genoemd werd met name Amsterdam, die destijds de binnenstedelijke capaciteit voor woningbouw niet wilde benutten.

procedure van de pkb. In het WRR-rapport Planning als onderneming (1983) werd ruimtelijke ordening beschreven als een '*uit de krachten gegroeid coördinatiestelsel zonder probleemoplossend vermogen, zonder greep op andere beleidsterreinen en zonder identiteit*'[38]. Het algehele beeld was dat ruimtelijke ordening had geprofiteerd van de sterke naoorlogse demografische en economische groei. Die groei kwam ten einde. Minister Winsemius stelde in 1984 dat ruimtelijke ordening aan het einde van de beleidslevenscyclus zat[39]. De RPD dacht dat langs de inhoudelijke lijn herstel van planning als een toekomstgerichte activiteit zou kunnen ontstaan. De dienst ging aan de slag met een Nota Ruimtelijke Perspectieven die de grote ruimtelijke vraagstukken zou identificeren.

De Structuurschets Stedelijke Gebieden SSG uit 1983 was - zo kan achteraf geconstateerd worden - een belangrijke opmaat naar de Vierde Nota. Bij de parlementaire behandeling van de SSG in 1985 werd een motie ingediend door Van Noord en Te Veldhuis[40]. Daarin werd de regering uitgenodigd om binnen vier jaar een voorstel voor te leggen, waarin:

- werd aangegeven hoe rekening kon worden gehouden met toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen;
- de Verstedelijkingsnota en de Nota Landelijke Gebieden werden samengevoegd, bijvoorbeeld in de vorm van een vierde nota ruimtelijke ordening;
- inzicht werd gegeven in de noodzakelijke vereenvoudiging van het stelsel.

Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig[41]

De Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig werd als concept aan de Tweede Kamer aangeboden in september 1987 en in het voorjaar van 1988 in behandeling genomen. De regering wilde komen tot een herschikking van taken en verantwoordelijkheden in de volkshuisvesting. De beleidsinspanningen zouden niet minder worden, maar wel veranderen. Dat kon ook, zo was de redenering, omdat de opgaven verschoven van nieuwbouwproductie naar voorraadbeheer. In de beoogde nieuwe ordening zou de rijksoverheid het kader en de spelregels vastleggen en de rijksprioriteiten duidelijk maken. Die prioriteiten lagen bij de zorg voor goede en betaalbare huisvesting voor lagere inkomens, het bevorderen van een goed woon- en leefklimaat en het bevorderen van het eigen woningbezit. Ook wilde de rijksoverheid experimenten, innovatie en kennisoverdracht stimuleren. Er was in de voorgaande decennia een zodanige verwevenheid ontstaan tussen particuliere

38 Op basis van M.M.A. Galle in Rooijlijn 1992-5

39 Onder meer beschreven door Faludi Andreas, Arnold van der Valk (1994). De beleidslevenscyclus was afgeleid van de productlevenscyclus. Het belangrijkste criterium was het politieke gewicht dat aan een beleidsterrein werd toegekend. De beleidslevenscyclus van Winsemius kende vier fasen: 1. probleemsignalering en vaststellen dat sprake is van een overheidstaak; 2. beleid maken; 3. oplossing van het beleidsprobleem en 4. resultaten van beleid en beheer van de resultaten.

40 Kamerstukken II 1984/85,18048, 25.

41 Kamerstukken II 1988/89, 20691, 3.

initiatieven en de overheidssector, dat alle risico's door de overheid werden afgedekt. Die situatie wilde men beëindigen. De financiële verzelfstandiging van woningcorporaties zou worden voorbereid door een adviescommissie. Het traject kreeg de naam Balansverkorting Geldelijke Steun Volkshuisvesting en was gericht op het salderen van rijkssubsidietegoeden en rijksleningen[42].

De nieuwe sturing in de volkshuisvesting was gericht op:

- de stelselmatige afbouw van objectsubsidies en gesubsidieerde bouwprogramma's;
- een zodanig trendmatig huurbeleid dat een kostendekkend huurniveau voor nieuwbouw zou ontstaan;
- het in tact laten van de individuele huursubsidie, maar wel in combinatie met verbeterde toewijzing van woningen en het bestrijden van scheefwonen;
- het doen toenemen van het eigen woningbezit van 43% naar 50 à 55% in 2000.

Met het oog op de hoogwaardige kwaliteit van woon- en leefmilieus in en rond de steden, werd de werkingssfeer van locatiesubsidies en kopkostensubsidies verbreed van sociale woningbouw naar alle woningbouw.

7.5.2 Essentie

Deel a (beleidsvoornemen) van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Vino werd in maart 1988 aangeboden aan de Tweede Kamer. Na de procedurestappen van de pkb - deel b met hoofdlijnen uit de inspraak en deel c met het advies van de RARO - ging in december 1988 de regeringsbeslissing naar de Tweede Kamer. De Vino was een beleidsdocument van het tweede kabinet-Lubbers dat bestond uit CDA en VVD. Nijpels (VVD) was de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Onder zijn bewind kwam niet alleen de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, maar ook het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) tot stand. Het NMP was vooral een inventarisatie van de stand van zaken op milieugebied met thema's als bodemsanering, waterkwaliteit en zure regen. Het tweede kabinet-Lubbers werd demissionair op 3 mei 1989[43]. De samenstelling van het derde kabinet-Lubbers bestond uit CDA en PvdA. PvdA'er Alders werd minister van VROM. Hij scherpte het Nationaal Milieubeleidsplan aan tot NMP+ en maakte van de Vino de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex). De regering beoogde een vereenvoudiging van het ruimtelijk planningsstelsel met een forse reductie van het grote aantal structuurschema's. De Vino verving en integreerde de drie delen waaruit de Derde Nota bestond. Vinex ging verder en beoogde de 'eerste integrale en actuele totaal pkb' te zijn waarin ook structuurschema's voor stedelijke en landelijke gebieden waren opgenomen.

---

42 Kamerstukken II 1993/94-1994/95, 23817.

43 De voorgenomen afschaffing van het reiskostenforfait kon op onvoldoende steun rekenen en bracht Lubbers ertoe om het ontslag van het kabinet in te dienen.

Vino en Vinex worden algemeen beschouwd als omslagpunten in de ruimtelijke traditie van Nederland. In de Vinex werd die omslag ook expliciet benoemd[44]: '*De Vierde Nota heeft de ruimtelijke ordening in een nieuwe fase gebracht: sterker internationaal georiënteerd, meer op de markt gericht en selectief.'* De nota constateerde veranderingen door politieke en economische verschuivingen in internationaal verband. Er werd gewezen op het Europees perspectief en het vervagen van landsgrenzen. Regionale samenhangen en specialisatie werden belangrijk. De ruimtelijke ordening moest helpen om de positie van Nederland in de internationale context te ondersteunen door de sterke punten te versterken en ruimtelijke verscheidenheid te vergroten.

Veel doelstellingen in Vino en Vinex kwamen overeen. De planningshorizon (2015) lag in de nieuwe eeuw en Nederland moest worden voorbereid op een aantal veranderingen. Internationalisering was een belangwekkend thema. Er werd afscheid genomen van het tot dan toe gehanteerde regionale gelijkheidsbeginsel. De keuze om te versterken wat sterk was leidde tot een focus op de ruimtelijke hoofdstructuur van Randstad, de stedenring Midden-Nederland en de Mainports Schiphol en Rotterdamse Haven. Voor de rest van Nederland gold 'regio's op eigen kracht'. Vinex relativeerde dit enigszins: het accent op versterking mocht niet ten koste gaan van de aandacht voor zwakke functies en bevolkingsgroepen. Nieuw was ook de introductie van het begrip ruimtelijke kwaliteit in het ruimtelijk beleid.

Het verstedelijkingsbeleid was gericht op de bundeling van functies - woningbouw, niet agrarische-werkgelegenheid en voorzieningen - in stadsgewesten of in door de provincies aan te wijzen centra buiten de stadsgewesten. Een aantal stadsgewesten kreeg de status van stedelijk knooppunt. Volgens de omschrijving in de Vino lagen stedelijke knooppunten gunstig in het infrastructuurnetwerk, hadden ze kansrijke bedrijfssectoren en een (redelijk) hoog voorzieningenniveau. Het waren steden met een centrumfunctie voor de regio en met goede uitgangspunten om nationaal en internationaal in de concurrentie tussen steden mee te kunnen. In deel a van de Vino was sprake van 9 stedelijke knooppunten. In de parlementaire behandeling van Vino en Vinex groeide het aantal stedelijke knooppunten naar 13 en ontstond een nadere differentiatie naar stedelijke knooppunten van internationaal, nationaal en regionaal belang.

Veel beleidslijnen uit de Vino werden doorgetrokken in de Vinex, maar in de bijgestelde nota was er meer aandacht voor de zwakke functies en bevolkingsgroepen en voor de uitvoerbaarheid van het beleid. Op dit laatste punt werd een extra inzet voorzien ten behoeve van de samenwerking tussen overheden. De nieuwe werkwijze van 'diagonale planning' werd daarvoor geïntroduceerd. Op drie thema's gaf de Vinex beleidsaanscherpingen: mobiliteit en verstedelijking (in de vorm van een aangescherpt locatiebeleid en de aanwijzing van Vinex-uitleglocaties), koersbepaling voor het landelijk gebied en leefbaarheid. Voor de verdere beschrijving van

44 Vinex deel III p. 10.

nationale planologische beleidsvoering wordt vooral naar de Vinex gekeken, als de vastgestelde beleidsnota voor de periode 1990-2015.

Doelstellingen

De algemene doelstelling van het ruimtelijk beleid werd overgenomen uit de Derde Nota: het bevorderen van zodanige ruimtelijke en ecologische condities dat de wezenlijke strevingen van individuen en groepen in de samenleving tot hun recht komen en de diversiteit, samenhang en duurzaamheid van het fysisch milieu zo goed mogelijk gewaarborgd is.

CBS-prognoses uit 1987 gaven aan dat Nederland in 2015 tussen 15,5 en 16 mln. inwoners zou hebben. Op basis daarvan zou volgens de Vino een woningproductie tot 2015 van 2 mln. woningen nodig zijn. Men verwachtte dat het autobezit zou toenemen van 4,9 mln. naar 6 mln. en de autokilometers zouden groeien van 45.000 naar 155.000 km per dag. Deze ontwikkeling was zorgelijk vanwege fileproblemen en de zure regen die eind jaren '80 als een groot probleem werd beschouwd. De Vinex ging uit van geactualiseerde ramingen en gaf voor de periode 1992-2015 een taakstelling van 835.000 nieuwe woningen. Daarvan kwamen er 485.000 in de vier Randstadprovincies, 240.000 in de rest van de stedenring en 110.000 daarbuiten. De ramingen waren gebaseerd op een gemiddelde economische groei van 2% per jaar. Een hogere groei zou de woningbehoefte verder doen toenemen. Wat de werkgelegenheid betrof, werd aangesloten bij scenario's van het Centraal Planbureau (CPB). In het middenscenario zou tot 2015 het aantal arbeidsplaatsen in de Randstad toenemen met 530.000[45]. Daarvan zou 60 tot 80% terechtkomen in kantoren, 20 tot 40% in de lichte industrie en logistiek en maximaal 20% in de zware industrie. Ook werd voor de glastuinbouw een uitbreiding voorzien van 1.500 ha, inclusief compensatie voor verlies vanwege verstedelijking.

De specifieke doelstellingen van het Vinex-beleid zaten min of meer verpakt in de pkb-teksten. Ze werden weergegeven als 'perspectieven'. Herkenbaar zijn de volgende beleidsdoelen:

Er was niet langer het streven om veranderingen van betekenis aan te brengen in de verdeling van de bevolking over het land. Uitgangspunt waren de behoeften en de kansen van de regio's zelf. Bij het ruimtelijk faciliteren daarvan moest worden gekomen tot de bundeling van wonen, niet-agrarische werkgelegenheid en voorzieningen. Die bundeling diende plaats te vinden op het niveau van de stadsgewesten en daarbuiten in stedelijke centra en kernen die door de provincies werden aangewezen. In de aangewezen open ruimten gold een restrictief beleid,

45 De bandbreedte in de drie CPB-scenario's was nogal groot: van 330.000 tot 680.000 arbeidsplaatsen.

hetgeen betekende dat geen verder ruimtebeslag door verstedelijking zou mogen plaatsvinden[46].

Op stadsgewestelijk niveau moest evenwichtige besluitvorming plaatsvinden over opgaven en locaties. Stadsgewesten werden gedefinieerd op basis van drie criteria:

- de omvang: de centrale stad moest groter zijn dan 50.000 inwoners;
- de mate van verstedelijking: het voorzieningenniveau van de centrale stad moest ten minste niveau V zijn in de hiërarchie van kernen;
- de mobiliteit: de inkomende woonwerkpendel moest groter zijn dan 10.000 pendelaars per dag.

Het bundelingsbeleid op het niveau van stadsgewesten werd in de Vinex gemotiveerd met de verwijzing naar de schaal waarop de dagelijkse functionele relaties (wonen, werken, verzorging) plaatsvonden. Bundeling zou bijdragen aan versterking van het draagvlak voor stedelijke voorzieningen, verstedelijking van het landelijk gebied beperken en een verdere groei van de automobiliteit tegengaan. Woningen, werkgelegenheid en voorzieningen zouden zodanig ten opzichte van elkaar worden gesitueerd dat de bereikbaarheid per fiets en openbaar vervoer optimaal was. Voor de bufferzones tussen de steden zou waar nodig een actief grondaankoopbeleid worden gehanteerd. In de Randstad wilde men een Randstadgroenstructuur ontwikkelen.

De contramal van het bundelingsbeleid was een restrictief beleid voor de buitengebieden. Het restrictieve beleid werd met een aantal argumenten gemotiveerd. In deel 1 van de Vinex werd het als volgt geformuleerd[47]: *Er zijn krachtige restricties nodig ten aanzien van lokaties die niet in dit beleid passen. Niet alleen omdat zulke lokaties niet passen in het aangescherpte verstedelijkingsbeleid, maar ook omdat restrictief beleid de haalbaarheid van stedelijke lokaties ten goede komt. Zonder beperking van woningbouw in de gebieden buiten de stadsgewesten betekenen de relatief hoge grondkosten in de stadsgewesten een te groot concurrentienadeel. Restrictief beleid moet een bijdrage leveren aan het egaliseren van de prijsverhoudingen.*

Bij de inrichting van de stadsgewesten was een aantal locatiecriteria van kracht:

---

46 Daarmee werd een nieuw criterium geïntroduceerd. In de SSG 1983 was de formulering: ten minste een evenwicht tussen vestiging en vertrek of een vertrekoverschot. Deze formulering liet ruimte voor natuurlijke groei. In het Vinex-criterium ging het niet om bevolkingsindicatoren maar om feitelijk ruimtebeslag. Dat zou later een onduidelijk criterium blijken te zijn.

47 Vinex deel 1 p. 20. Een dergelijke tekst werd in deel 3 herhaald als argument voor het voeren van een restrictief beleid, waarbij het gewijzigde volkshuisvestingsbeleid een aanvullende reden vormde. Op de Vinex-uitleglocaties zou 70% van de woningen in de marktsector gebouwd moeten worden. Dan was een concurrentienadeel ten opzichte goedkopere locaties niet wenselijk.

- de ligging ten opzichte van het centrum, met nabijheid als uitgangspunt;
- de ontsluitingswijze, met bereikbaarheid per openbaar vervoer en fiets als uitgangspunt;
- ruimtelijke samenhang in wonen, werken, voorzieningen en infrastructuur en groen;
- de open ruimten vrijwaren van verstedelijking;
- uitvoerbaarheid.

De geleiding van de automobiliteit was erop gericht om de leefbaarheid te verbeteren en het autoverkeer in steden en stadsgewesten terug te dringen. Er werden drie pijlers vermeld: het locatiebeleid, hoogwaardige voorzieningen voor langzaam verkeer en openbaar vervoer en een stringent parkeerbeleid.

Specifiek voor de Randstad was het perspectief gericht op het verbeteren van het vestigingsmilieu voor internationaal concurrerende zakelijke dienstverlening. Daarbij ging het vooral om de samenhangende ontwikkelingen in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Utrecht werd een nationaal centrum genoemd. De Randstadgroen-structuur die in ontwikkeling was, werd als ondersteunend voor deze ambities beschouwd. Ook was de inzet erop gericht om de bereikbaarheid van de Randstad, de mainports en andere grote bedrijvenconcentraties te verbeteren. Daartoe werden onder meer verbindingen van de Hoge Snelheidslijn voorzien, in zuidelijke en oostelijke richtingen. Het arbeidsmarkt- en huisvestingsbeleid voor de lagere inkomensgroepen in de steden zou worden voortgezet.

Middelen

De uitvoeringsgerichtheid werd belangrijk gevonden. Het Rijk streefde ernaar om met de (samenwerkende) gemeenten en provincies tot afspraken te komen voor de stadsgewesten. De opgaven, de locaties voor de periode 1990-2005 en de zoekrichtingen voor de periode na 2005 waren al in de Vinex opgenomen, in teksten en op kaarten[48]. Instrumenten om de intergemeentelijke samenwerking te bevorderen, waren onder meer de mogelijkheden voor gezamenlijk grondbeleid, het grondkosteninstrumentarium, woningcontingenten, de woonruimteverdeling en vervoersregio's. Die laatste zouden zich bezighouden met gezamenlijke besluitvorming over openbaar vervoer en parkeerbeleid. De samenwerking zou steeds maatwerk zijn, maar wel met de intentie om afspraken te formaliseren in convenanten. Deze zouden zich idealiter ontwikkelden van intenties tot afspraken over concrete projecten. Provincies hadden in dit alles een coördinerende en integrerende rol.

De intergemeentelijke samenwerking binnen stadsgewesten kreeg een belangrijke impuls door de nota Besturen op Niveau (BoN). Waar de bestuurlijke organisatie

48 Op kaarten werden de woningbouwlocaties en werklocaties weergegeven. Daarbij werden ook de zoekrichtingen voor de periode na 2005 aangegeven. Dergelijke kaarten waren er ook voor de projecten van de Randstad-groenstructuur en voor het stadsgewestelijk openbaar vervoer.

van Nederland decennialang tot discussies had geleid, zorgde deze Nota in combinatie met de Kaderwet Bestuur in Verandering voor de mogelijkheid om gedurende vier jaar een aantal regionale openbare lichamen te laten functioneren. Er werden zeven BoN-gebieden benoemd en voorzien van regionale bevoegdheden op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, volkshuisvesting en milieu.

De uitvoeringsgerichtheid van de Vinex werd ondersteund door een hoofdstuk over ruimtelijke investeringen. Jaarlijks werd ca. 50 miljard gulden door private partijen en particulieren in vastgoed geïnvesteerd. In vergelijking daarmee waren de overheidsbudgetten van beperkte omvang. De rijksoverheid wenste de eigen middelen in te zetten op een initiërende, richtinggevende en stimulerende wijze. De Vinex bevatte een overzicht van de op basis van bestaande nota's en vigerend beleid beschikbare rijksmiddelen. Er was een prioriteringskader voor de rijksmiddeleninzet opgenomen, met als hoofdpunten:

1. Het bevorderen van de internationale concurrentiepositie van Nederland, met een accent op de Randstad, de stedelijke knooppunten en de mainports.
2. Het ruimtelijk afstemmen van wonen, werken, voorzieningen en openbaar vervoer.
3. Het handhaven, aanpassen en vernieuwen van het landelijk gebied.
4. Het uitvoeren van een gebiedsgericht ruimtelijk en milieubeleid.

In aanvulling op de aanwijzing van de stedelijke knooppunten was in de Vinex sprake van bijzondere investeringsprojecten: de sleutelprojecten[49]. Dat waren projecten voor stedelijke gebieden en infrastructuur die een grote bijdrage leverden aan de strategische onderdelen van het rijksbeleid. Ze behoorden tot de diagonale samenwerkingsprojecten waarvoor een verticale en horizontale samenwerking tussen overheden werd beoogd. Ter verbetering van de afstemming tussen publieke en private investeringen in het ruimtelijk domein werd een nieuw Overleg Ruimtelijke Investeringen ingesteld. Het had als taak om een gemeenschappelijk publiek-privaat referentiekader te formuleren.

Een nieuw element in de uitvoeringsstrategie van het ruimtelijk beleid was het werken met voorbeeldplannen. Het Rijk wilde onder meer het ontstaan van enkele voorbeeldplannen voor kwaliteitsverhoging in de naoorlogse woonwijken bevorderen. Hetzelfde gold voor voorbeeldplannen gericht op een beperking van het autogebruik en een beperking van het ruimtebeslag van geparkeerde auto's.

---

49 In eerste instantie werd aangesloten bij stedelijke investeringsprojecten die al in een vorm van publiek-private samenwerking in ontwikkeling waren. Het ging onder meer om het Ceramiqueterrein in Maastricht, het Oostelijk Havengebied in Amsterdam en de Kop van Zuid in Rotterdam.

Parlementaire behandeling

Gedurende drie vergaderingen tussen november 1991 en juni 1992 is over de Vinex gesproken in de Tweede Kamer[50]. In juni 1992 is de Vinex vastgesteld door de Tweede Kamer en op 9 februari 1993 heeft de Eerste Kamer zonder stemming haar akkoord gegeven. Belangrijke thema's in de bespreking van de Vinex waren onder meer de woningprogrammering, het restrictieve beleid en glastuinbouw.

Een aantal Tweede Kamerleden vond de onderliggende analyses te oppervlakkig en de beleidsmatige oplossingen onvoldoende overtuigend. Daarbij werd onder meer gewezen op de stelling in de nota dat economische uitstralingseffecten beperkt zouden blijven als niet gekozen zou worden voor geconcentreerde verstedelijking. Kamerleden waren - in navolging van de RARO - kritisch over de directe doorvertaling van demografische prognoses naar woningbehoefte en aantallen woningen. De ambities van de ruimtelijke ordening waren in het verleden al vaak ingehaald door maatschappelijk ontwikkelingen. Het beleid bestond vooral uit concepten en doelstellingen waarvan de realisatiemogelijkheden onduidelijk waren.

De RARO had in het eigen advies al aangegeven dat men de gedetailleerde aanwijzing van bouwlocaties in de stadsgewesten te ver vond gaan. Een aantal Kamerleden vond eveneens dat de keuze overgelaten zou moeten worden aan provincies en gemeenten. Er was discussie over de locaties waar glastuinbouw zou moeten wijken voor stedelijke uitbreiding (Den Haag-Wateringen; Utrecht Vleuten-De Meern). De macro-economische bijdrage van deze sector en de kostbare uitplaatsingsregelingen voor de glastuinders waren de belangrijkste bezwaren.

Er was een redelijk draagvlak voor het voeren van een restrictief beleid. Kanttekeningen betroffen de leefbaarheid van kernen in het Groene Hart en het realiteitsgehalte van een restrictief beleid. Bij dat laatste punt werd verwezen naar de planvoorraad en het beschikbare instrumentarium. Het CDA stelde dat het kunstmatig creëren van schaarste om tot financiële haalbaarheid van bouwlocaties te komen een riskante weg was die de regering niet op moest willen gaan. Tussen het verschijnen van Vinex deel 1 en deel III was gebleken dat de provincies niet wilden meewerken aan het schrappen van streekplancapaciteit in het Groene Hart. De afspraak werd gemaakt om die plancapaciteit dan maar gefaseerd in uitvoering te laten komen. In algemene zin werd de uitvoerbaarheid van het beleid door Kamerleden als een punt van zorg beschouwd. Er was een aantal essentiële voorwaarden voor het welslagen van het Vinex-beleid, zoals de bestuurlijke samenwerking, de verevening van grondkosten tussen gemeenten, de bestuurlijke convenanten en de private financiering.

Kamerleden onderkenden dat een grote mate van private financiering noodzakelijk was. Er waren zorgen over het wegvallen van overheidsregie en de consequenties voor het grondbeleid. De programmering van 30% gesubsidieerde woningen

50 Handelingen II 1991/92, 2451 e.v.

en 70% marktwoningen zou tot een grote eenzijdigheid leiden. GroenLinks gaf aan dat deze programmering eventueel een reden was om niet akkoord te gaan met de Vinex. Verschillende Kamerleden vonden het rijksbod onvoldoende, met name voor het openbaar vervoer in de stadsgewesten.

Minister Alders wees de Kamerleden op de vroegtijdige betrokkenheid en consultatie van zowel bestuurders als marktpartijen. De opvattingen, oplossingen en voorkeuren waren breed verkend en hadden overwegend geleid tot de keuzes die in de Vinex waren vastgelegd. Marktpartijen waren het eens met het selectieve beleid en deelden de constatering dat een aantal gebouwen op de verkeerde plek stond. Bestuurlijk was men het al nagenoeg eens over de woningbouwlocaties, maar nog niet over de werklocaties. Wat het restrictief beleid betrof, gaf minister Alders aan dat er nog steeds verschil van mening was over de planvoorraad die al in streekplannen en bestemmingsplannen was opgenomen. Het beoogde schaarstebeleid verantwoordde de minister door te wijzen op de veel hogere grondkosten en de beleggingswaarden in grote Europese metropolen.

Ten tijde van de kamerbehandeling wezen geactualiseerde CBS-prognoses op een hogere woningbehoefte. Alders gaf aan dat hij daar geen extra locaties voor zou aanwijzen, maar eventueel een snellere ontwikkeling als oplossing zag. De aanwijzing van bouwlocaties door het Rijk beargumenteerde hij vanuit het gegeven dat wezenlijke keuzen aan de orde waren en dat de samenhang der dingen bewaakt moest worden. Uit de bestuurlijke overleggen was het gevoel ontstaan dat men eruit moest kunnen komen. Met drie van de vier grote stadsgewesten had de minister al startconvenanten kunnen afsluiten. Alleen in Utrecht was het nog niet gelukt. De pkb-keuzen voor Utrecht bleven voorlopig staan en lagen ter besluitvorming voor in de Tweede Kamer[51]. De startconvenanten waren intentieovereenkomsten; de uiteindelijke uitvoeringscontracten zouden een juridisch bindende werking hebben. Naar aanleiding van een vraag van het CDA voegde Alders later toe dat alle convenanten een zogenoemde ‘blauwe hoed-clausule’ hadden: als alle omstandigheden fundamenteel veranderden, zouden partijen opnieuw met elkaar om de tafel gaan.

Staatssecretaris Heerma van Volkshuisvesting vergeleek de kwantitatieve woningbouwopgave in de vier grote stadsgewesten in 1995-2005 met de eveneens omvangrijke opgaven van de periode 1980-1990. Hij benoemde twee verschillen: er zou minder rijkssturing zijn en er waren betere locaties beschikbaar. De overheidsbudgetten waren weliswaar krap, maar er waren betere mogelijkheden voor een regionaal grondbeleid. Zo kon worden verevend tussen locaties, de opbrengst van bedrijventerreinen kon worden ingezet en er kon een selectief uitgiftebeleid worden gehanteerd. Het Rijk zou aanvullend zorgen voor een gerichte prioritering van investeringen in het openbaar vervoer en er zou een consequent restrictief

51 De discussie betrof de keuze tussen De Meern en de locaties Rijnenburg en Zenderpark.

beleid worden gevoerd. De programmering 30% sociaal en 70% markt was als prestatie-eis voor de uitleglocaties ingebracht. Voor de stadsgewesten als geheel gold een verhouding 1/3 - 2/3. Marktpartijen herkenden volgens de staatssecretaris dat het redelijk uniek was dat een aantal departementen een bod op tafel legde. Dat gaf hen het beeld van een duidelijke en integraal werkende overheid.

Minister van Verkeer & Waterstaat May-Weggen bevestigde dat er te weinig geld was voor alle ambities. Vijf ministers uit het kabinet hadden inmiddels hun hulp aangeboden om ca. 15 miljard gulden te vinden. Er was in de meerjarenprogrammering ook al een forse verschuiving gerealiseerd van budget voor rijkswegen naar budget voor openbaar vervoer. Zij wilde hoogwaardig openbaar vervoer definiëren in termen van snelheid en kwaliteit. Mogelijk zou eerst worden ingezet op spitsbussen en snelbussen, met in een latere fase railverbindingen. Minister May-Weggen kondigde aan dat ze met een nieuwe Tracéwet wilde komen om te zorgen voor procedurele versnelling.

7.5.3 Relevante ontwikkelingen

Vinex-convenanten

De rijksoverheid maakte afspraken over de realisatie van de Vinex-bouwopgaven met de vier grote stadsgewesten en met Twente, Knooppunt Arnhem Nijmegen en Eindhoven. Over prestaties en bijdragen in de 18 kleinere stadsgewesten werd een akkoord op hoofdlijnen gesloten met de provincies. De onderhandelingen met de vier grote steden hebben geleid tot startconvenanten, die via een onderhandelingsakkoord op hoofdlijnen hebben geleid tot een uitvoeringsconvenant. In een enkel geval is er tussen het hoofdlijnenakkoord en het uitvoeringsconvenant een protocol opgesteld.

Figuur 7.7: Overzicht Vinex-convenanten

	Startconvenant	**Onderhandelings-akkoord op hoofdlijnen**	**Protocol**	**Uitvoerings-convenant**
Amsterdam		11 februari 1994		30 juni 1995
Haaglanden	april 1992	11 februari 1994		29 juni 1995
Rijnmond-Rotterdam	december 1991	11 april 994	21 december 1994	11 juli 1995
Utrecht	maart 1993	8 februari 1994	13 oktober 1994	22 december 1994
KAN			22 december 1994	24 april 1995
Eindhoven				6 oktober 995
Twente			21 december 1994	24 maart 1995
Met de provincies over 18 kleinere stadsgewesten				1 juli 1994

De convenanten zijn bestuurlijke akkoorden, gesloten tussen de rijksoverheid, de provincies en de stadsregio's. In sommige gevallen tekende ook de vervoersregio mee. De uitvoeringsconvenanten zijn namens de rijksoverheid getekend door twee ministers (Financiën en Verkeer & Waterstaat) en vier staatssecretarissen (Binnenlandse Zaken, Volkshuisvesting, Economische Zaken, Natuurbeheer). Het betrof een vastlegging voor de periode 1995-2005 van de ruimtelijke opgaven, de financiële bijdragen, de voorwaarden en de afspraken rondom onvoorziene omstandigheden.

I De ruimtelijke opgaven:

De woningbouwopgaven:
- vastgelegd in woningaantallen te realiseren in de periode 1995-2005, met de verdeling naar locaties in Bestaand Stedelijk Gebied (waaronder zogenoemde functieveranderingslocaties) en specifiek benoemde uitleglocaties;
- het deel van de productie dat voor 2000 moest worden gerealiseerd in verband met het inlopen van het woningtekort (ca. 2/3 van het totaal);
- de verhouding 70% marktwoningen en 30% sociale woningbouw in uitleggebieden;
- de verhouding 50% marktwoningen en 50% sociale woningbouw op locaties in en aan de bestaande stad;
- de flexibiliteit om woningaantallen per locatie te veranderen, op voorwaarde dat de totale aantallen werden gehaald, de fasering bleef kloppen en het openbaar vervoer nog niet was aanbesteed. Wijzigingen in aantallen zouden consequenties kunnen hebben voor de openbaar vervoerafspraken.

Het bodemsaneringsprogramma:
veelal werden in bijlagen de te saneren locaties vastgelegd en de financieringsbronnen voor sanering. Daarbij werd onderscheid gemaakt naar rijksbijdragen en bijdragen van provincies en gemeenten.

De ABC-(werk)locaties
provincies en gemeenten moesten het ABC- locatiebeleid onderschrijven en verwerken in een provinciale beleidsnota en in een Regionaal Verkeers- en Vervoersplan (RVVP). In de bijlagen werd een lijst opgenomen van de A-, resp. B- en C-locaties en de indicatieve metrages die op de verschillende locatietypen moesten/konden worden gerealiseerd.

Stadsgewestelijke openbaar vervoerprojecten en weginfrastructuur
de openbaar-vervoerontsluitingen die nodig zouden zijn voor de nieuwe woon- en werklocaties werden vastgelegd. Een deel van de investeringen werd aangeduid met een V, hetgeen betekende dat het ministerie van V&W er reserveringen voor op zou nemen in de systematiek van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). De overige verbindingen moesten worden gefinancierd vanuit de gebundelde doeluitkeringen van provincies.

Overige opgaven:
In Utrecht en Haaglanden moesten plannen van aanpak worden opgesteld voor het uitplaatsen van kassen. In deze stadsgewesten, in Rotterdam en het Knooppunt Arnhem

Nijmegen (KAN-gebied) waren bovendien gemeentelijke herindelingen en grenscorrecties aan de orde.

II De financiële bijdragen:

Grondkostenbijdragen:
de grondkostenbijdragen bestonden uit locatiesubsidies op basis van het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS), bijdragen vanuit de Belstato+-regeling en bijdragen via de 'Derde Weg'. Laatstgenoemde regelingen hadden betrekking op functieveranderingslocaties (bedrijfsbestemming die woonbestemming werd).

Bijdragen bodemsanering
de bijdragen bodemsanering kwamen overwegend via VROM/DGM op basis van de Wet Bodembescherming en voor een kleiner deel via provincies en gemeenten.

Bijdragen aan infrastructuur
de benodigde infrastructurele werken werden benoemd en onderscheiden naar Vinex-opgave (verantwoordelijkheid V&W; via reserveringen in het MIT) en overige opgaven (via de gebundelde doeluitkering te realiseren). De rijksbudgetten werden door het ministerie van V&W conditioneel toegezegd en gekoppeld aan zicht op dekking van ten minste 50% van de exploitatiekosten van de vervoerslijnen.

Toepassing van de verfijningsregeling
in de convenanten werd de verfijningsregeling van toepassing verklaard voor de bouwgemeenten. Die bracht een extra uitkering via het Gemeentefonds met zich mee voor elke woning die aan de woningvoorraad werd toegevoegd.

III De voorwaarden

In de convenanten voor Amsterdam, Haaglanden en Utrecht werd verwezen naar afspraken over het te voeren restrictieve beleid voor het Groene Hart. Deze afspraken waren gemaakt door het Rijk met de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht. Het ging om de vastlegging van het maximale aantal woningen dat in het Groene Hart gebouwd mocht worden (34.900 woningen in de periode 1990-2015). In het convenant voor het KAN-gebied werd een afsprakenkader restrictief beleid Gelderland benoemd. Er was geen uitbreiding toegestaan in kernen op de Veluwe (Centraal Veluws Natuurgebied), terwijl andere kernen werden voorzien van een bebouwingscontour. Een en ander zou worden geregeld in een streekplanherziening.

De grondkostenbijdragen werden verstrekt in tien jaarbijdragen volgens een in de bijlagen bij het convenant opgenomen betalingsritme. Voorwaarde was een jaarlijkse verslaglegging aan de minister van VROM, waarin werden weergegeven:
- het totale aantal nieuwe woningen op genoemde locaties;
- het aantal nieuwe woningen in de sociale bouwsector;
- het aantal nieuwe marktwoningen op locaties in Bestaand Stedelijk Gebied (BSG);
- de aanmaak van bouwlocaties.

De bijdragen voor bodemsanering via het ministerie van VROM/DGM werden gekoppeld aan de afspraak dat partijen gezamenlijk per stadsgewest een werkgroep instelden

die overeenstemming diende te bereiken over toepassing van het instrumentarium en over de te nemen acties als zich onaanvaardbare vertragingen zouden voordoen als gevolg van de bodemsaneringsproblematiek.

Uitkering van middelen ten behoeve van infrastructuur op basis van de MIT-systematiek zou plaatsvinden in lijn met de fasering van de bouwlocaties, waarbij als voorwaarden werden benoemd dat de stadsgewesten een door de minister goed te keuren Regionaal Verkeers- en Vervoersplan zouden vaststellen, dat exploitatie binnen de budgettaire kaders kon plaatsvinden en dat sprake was van (zicht op) ten minste 50% kostendekking.

Tot slot konden bouwgemeenten een beroep doen op het Besluit Verfijningen Algemene Uitkering 1984.

IV Onvoorziene omstandigheden

Alle convenanten bevatten een gelijkluidend artikel Onvoorziene omstandigheden. Dat gaf aan dat elk der partijen via de rechter kon vragen om de gevolgen van het convenant te wijzigen of het geheel of gedeeltelijk te ontbinden. Elk der partijen kon daar om vragen indien onvoorziene omstandigheden ertoe zouden leiden dat deze partij naar de maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet meer aan de afspraken gehouden zou kunnen worden. Een wijziging of ontbinding werd niet uitgesproken als de onvoorziene omstandigheden aan de partij zelf te wijten zouden zijn; alvorens naar de rechter te gaan moest eerst gedurende drie maanden in bestuurlijk overleg worden gezocht naar een oplossing[52].

Bijzonderheden
In de preambule van het uitvoeringsconvenant van het stadsgewest Amsterdam was de intentie opgenomen om per 1/1/1998 te komen tot een stadsprovincie die de bevoegdheden zou overnemen van het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) en van de provincie Noord-Holland, voor zover die het grondgebied van het ROA betroffen. In het uitvoeringsconvenant Rotterdam was eenzelfde intentie opgenomen, met als streefdatum 1/1/1997.

Het uitvoeringconvenant Amsterdam bevatte een bijzondere afspraak tussen het ROA en de gemeente Almere, die inhield dat Almere in de periode 1995-2000 een bedrag van 75 miljoen gulden overmaakte aan het ROA (op basis van de bijdrage verfijningsregelingen die Almere ontving). In de periode 2000-2005 zou Almere maximaal dit bedrag bijdragen indien:
- dat nodig zou zijn vanwege het grondkostentekort van het ROA (vast te stellen in 1999 door de minister van VROM en het ROA gezamenlijk);
- en Almere daartoe in staat was (vast te stellen door drie onafhankelijke deskundigen).

In het KAN-gebied was sprake van enkele nader uit te werken zaken:
- de stopplaats van een Hoge Snelheidslijn (HSL)-oost in Arnhem;

52 Van deze clausule en de gang naar de rechter ten behoeve van ontbinding van de akkoorden is nooit gebruik gemaakt.

- de ontwikkeling van een multimodale transportregio, met een Container Uitwisselpunt, een Rail Service Centrum, een overslaghaven en een overnachtingshaven;
- de haalbaarheid van Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV)-voorstadhaltes Nijmegen-Waalsprong en Arnhem-Zuid.

Uitvoeringsconvenant Rijk - provincies inzake 18 kleinere stadsgewesten[53]

Het Rijk maakte afspraken over de woningbouwopgaven, bijdrage in locatiekosten en bodemsaneringsbijdragen met de provincies. De woningbouwopgaven werden benoemd als totale aantallen voor de gehele provincie met een onderverdeling naar de Vinex-stadsgewesten en Bestaand Stedelijk Gebied (BSG). Het was aan de provincies om tot nadere verdelingen te komen. De provincies rapporteerden jaarlijks aan de minister van VROM over de voortgang. IJkpunten waren de jaren 2000 resp. 2005; onvoldoende productie kon leiden tot gehele of gedeeltelijke opschorting van bijdragen.

In de convenanten werd per stadsgewest vastgelegd wat beschouwd kon worden als Bestaand Stedelijk Gebied, welke locaties daar eventueel toe behoorden en wat de uitleglocaties waren. Er werd een uitruilmogelijkheid binnenstedelijk-buitenstedelijk vastgelegd die 3.000 gulden per woning kostte. Provincies mochten ook onderling binnenstedelijke woningaantallen uitruilen; voorwaarde was melding aan de minister en onderlinge verrekening. Er werden geen infrastructurele werken en bijdragen benoemd. Wel gold de eis van een vastgesteld en goedgekeurd Regionaal Verkeer en Vervoer Plan (RVVP) voor de normale uitkeringen uit het Infrastructuurfonds. Deze serie convenanten bevatte geen verwijzing naar, of nadere uitwerking van het ABC-locatiebeleid.

7.5.4 Samenvattend beeld van nationale planologische beleidsvoering rondom de Vinex

Tegen het einde van de jaren ‘80 zat de nationale planologische beleidsvoering in een diepe crisis door complexiteit van regelgeving, een overaanbod aan nota’s en een structureel tegenvallende beleidsrealisatie. Er werd gesproken over de ‘eindfase van de beleidscyclus’. Tegelijkertijd was er optimisme over de ontwikkeling van de economie, mede vanwege de val van de Berlijnse Muur en de verdere Europese eenwording (via het Verdrag van Maastricht). Internationaal was een sterkere belangstelling zichtbaar voor steden en hergebruik van stedelijke ruimten. Onder meer de herontwikkeling van voormalige havengebieden in publiek-private samenwerking trok veel belangstelling van Nederlandse vastgoedpartijen en ge-

53 Op basis van Akkoorden over uitvoering verstedelijking Vinex in de 18 kleinere stadsgewesten dd 1 juli 1974. Het betrof akkoorden tussen rijksoverheid en de afzonderlijke provincies over de stadsgewesten Groningen, Leeuwarden, Emmen, Zwolle, Stedendriehoek, Amersfoort, Alkmaar, Haarlem-IJmond, Hilversum, Leiden, Drechtsteden, Vlissingen/Middelburg, Breda, Tilburg, Den Bosch, Heerlen, Sittard/Geleen, Venlo, Maastricht. In de Akkoorden werden niet 18, maar 19 stadsgewesten vermeld.

meenten. Er werd anders aangekeken tegen de rol van de overheid; die moest niet zozeer zelf prestaties willen leveren, maar de voorwaarden creëren voor marktpartijen en maatschappelijke organisaties om te presteren. Die konden dat namelijk efficiënter dan de overheid[54]. Vino en Vinex speelden goed in op zowel de negatieve sentimenten over planologische beleidsvoering als de positieve sentimenten van de veranderende wereld. Ze introduceerden een nieuwe fase in de ruimtelijke ordening: internationaal georiënteerd, marktgericht en selectief.

Inhoudelijk sloot de Vinex goed aan bij voorgaande nota's. De verschuiving van de aandacht naar de steden was al sinds de Verstedelijkingsnota uit 1976 zichtbaar. Belangrijk was vooral de omslag bij de grotere gemeenten. Die zagen eind jaren '70 de groeikernen en groeisteden nog als noodzaak vanwege onvoldoende stedelijke locatiecapaciteit, maar daar kwamen ze begin jaren '80 op terug. Ze wilden meer kunnen bouwen in de stad om de bevolkingsdaling tegen te gaan en het stedelijke draagvlak te versterken. De beëindiging van het regionale spreidingsbeleid was ook al aangekondigd in de Structuurschets Stedelijke Gebieden 1983. Ook de aanzetten voor mobiliteitsbeperkingen via een locatie- en parkeerbeleid waren al geïntroduceerd.

In de onderliggende analyses kwamen met name de elementen naar voren die urgentie gaven aan de beleidsvoornemens. Er waren gedetailleerde weergaven van demografische ontwikkeling en woningvraag, de ontwikkeling van de automobiliteit en de ruimtevraag voor glastuinbouw. Er was een zeer globale weergave van groei en verdeling van arbeidsplaatsen. Er werden veel nieuwe concepten en begrippen geïntroduceerd (sleutelprojecten, stedelijke knooppunten, hoogwaardige openbaar vervoer) die slechts beperkt van een definitie of een uitwerking werden voorzien.

Ondanks de beoogde marktoriëntatie was de rijkssturing ten tijde van de Vinex groter dan in alle voorgaande decennia van nationale planologische beleidsvoering het geval was geweest. De bestuurlijke convenanten met de stadsgewesten waren zeer gedetailleerde prestatiecontracten, waarin opgaven werden gekoppeld aan rijksbijdragen. De sturing was nagenoeg alleen gericht op woningbouw. De werkfuncties werden van een indicatieve programmering voorzien en hadden geen koppeling met rijksbijdragen. De flexibiliteit in deze contracten was zeer gering. Dit woog in de Vinex-tijd zwaarder dan ten tijde van de bestuurlijke afspraken met groeigemeenten. De nieuwbouwsubsidiëring, die vangnetten kon bieden in verslechterende marktomstandigheden, was immers grotendeels afgebouwd.

Bijzonder was de inzet op restrictief beleid. Het was voor het eerst dat de rijksoverheid daar in nationale planologische beleidsvoering ook werk van leek te willen maken. De argumenten hadden primair te maken met de financiële haalbaar-

54 Begin jaren '90 verscheen Osborne & Gaebler (1992) waarin een andere rol van de overheid werd besproken.

heid van het verstedelijkingsbeleid. Schaarstebeleid werd noodzakelijk geacht om grondprijsstijging te realiseren en dure stedelijke locaties te kunnen financieren. Overigens werd het restrictieve beleid afgezwakt door de noodzaak om compromissen te sluiten in de uitvoeringsafspraken.

Nieuwe rollen en sturingsmechanismen waren wellicht het meest typerend voor de Vinex. Het ging onder meer om:

- 'diagonale planning', met heldere afspraken over de gebundelde inzet van overheden;
- convenanten en contracten tussen besturen waarin meerjarige afspraken werden vastgelegd;
- overheidsbudgetten om marktinvesteringen uit te lokken;
- regiovorming op stadsgewestelijk niveau; onder meer bedoeld om te komen tot planafstemming en bovenlokale grondbedrijven en vereveningen.

7.6 Nota Ruimte (Kamerstukken 29435)

7.6.1 Aanleiding

Perspectievennota - adviezen WRR en VROM raad

De Vinex-uitvoeringsconvenanten werden afgesloten tussen december 1994 en oktober 1995. Vanaf die periode kon de uitvoering van het beleid dus goed op stoom komen. Tegelijkertijd ontstond er een stevige discussie over de houdbaarheid van het Vinex-beleid. In maart 1996 verscheen een brochure van de Rijksplanologische Dienst met de titel ´Aan zet voor Nederland´. Het was de start van de discussie over het te voeren ruimtelijk beleid na de Vinex. De RPD stelde: '*In brede kring is het gevoel ontstaan dat de maatschappelijke uitgangspunten, waarop de Vierde Nota Extra (Vinex) is gebaseerd, opnieuw onder de loep moeten worden genomen. Niet alleen de sociaal-culturele leefpatronen en de sociaal-economische omstandigheden zijn veranderd, maar ook de rol van de (rijks)overheid. Er rijzen twijfels in hoeverre we de fysieke bouwopgave na 2010 nog aan kunnen met de bestaande beleidsconcepten zoals de compacte stad, het stadsgewest en het locatiebeleid. Er ontstaat behoefte aan een fundamentele bezinning zowel op bestaande uitgangspunten en concepten als op alternatieve oplossingsrichtingen*.'

Na een beknopte maatschappelijk verkenning volgde in juli 1997 de Verkenning Ruimtelijke Perspectieven - Nederland 2030. Daarin werden vier scenario's geschetst voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland: Palet, Parklandschap, Stromenland en Stedenland. Minister De Boer van VROM voorzag het document van een ferme aanbeveling voor het scenario Stedenland. Onder meer de VROM-Raad[55] formuleerde een advies naar aanleiding van de Perspectievennota. De Raad stelde dat er in het kader van het debat over de ruimtelijke inrichting van twee

55 Met ingang van 1-1-1997 de opvolger van de RARO en de RAVO

parallelle sporen sprake was: die van Nederland 2030 en die van een discussie over zogenoemde ICES-projecten[56]. Besluitvorming over deze projecten vroeg om een breed gedragen ruimtelijke visie die richtinggevend zou zijn. De VROM-Raad zag in deze parallelle gang van zaken de bevestiging dat het ruimtelijk beleid niet meer het overtuigende integratiekader bood voor de verschuilende deelbelangen.

Zowel de VROM-Raad als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) bogen zich over het nationale ruimtelijk beleid. De VROM-Raad reageerde in 1998 op een adviesaanvraag van de minister inzake de meeste geëigende sturingsconcepten voor doorwerking van het ruimtelijk beleid. De Raad wenste zich niet uit te spreken over specifieke sturingsconcepten, maar formuleerde wel enkele algemene uitgangspunten, zoals 'decentraal wat decentraal kan, centraal wat centraal moet'. Op onderdelen kon het ruimtelijke beleid volgens de VROM-Raad van een sterkere centrale sturing worden voorzien. Daar was niet zozeer nieuw instrumentarium voor nodig als wel een betere benutting van bestaande bevoegdheden. De VROM-Raad noemde hier specifiek de aanwijzing. Wat de instrumentkeuze betrof, was het uitgangspunt voor de VROM-Raad: 'zo min mogelijk dwang'.

De VROM-Raad pleitte voor herstel van het oude karakter van ruimtelijk beleid, als facetbeleid en als afwegingskader. Periodiek zou een nota moeten verschijnen, als een kabinetsbrede planologische kernbeslissing. Een dergelijke nota zou het afwegingskader voor ICES-besluiten moeten zijn in plaats van een op zich zelf staand ICES-kader. De minister van VROM moest zorgen voor het formuleren van de ruimtelijke nota als een breed gedragen visie, met een weloverwogen afstemming en integratie van deelbelangen. De sectorministers zouden de sectordoelen moeten realiseren en jaarlijks moeten verantwoorden welke bijdrage ze hadden geleverd aan het pkb-beleid. De VROM Raad pleitte tot slot voor een Groen Poldermodel, een geïnstitutionaliseerd overlegkader van overheid en meest relevante actoren. Daar zouden overleg, onderhandeling en uitruil moeten plaatsvinden van de belangrijke kwesties met betrekking tot de leefomgeving. Naar aanleiding daarvan nodigde kamerlid Duijvestein de regering uit om het Groene Poldermodel uit te werken[57].

---

56 Deze projecten werden genoemd naar de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES). De Commissie besliste over investeringen die de economische structuur van Nederland zouden versterken. De projecten werden gefinancierd met behulp van middelen uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) dat gevoed werd met extra aardgasbaten.

57 Kamerstukken II 1998/99, 26391, 4. Motie Duivesteijn waarin de regering werd verzocht om het Groene Poldermodel uit te werken en aan te geven bij welke nota's het zou worden toegepast. Kamerstukken II 1999/00, 26391, 12. In een brief van 21/2/2000 gaven de bewindslieden aan VROM, V&W, LNV, EZ en het Grote Stedenbeleid (GSB) aan dat ze zich al openstelden voor constructieve bijdragen van relevante partijen uit de samenleving. De wijze waarop die betrokkenheid plaatsvond, werd steeds anders ingevuld.

De studie van de WRR[58] liet zien dat tot ergens in de jaren '90 sprake was van een grote consistentie in de basisprincipes van het nationale ruimtelijk beleid. Die werden wel steeds opnieuw geconcretiseerd en geactualiseerd, maar ze bleven geruime tijd overeind. De basisprincipes die de WRR benoemde, waren concentratie van verstedelijking en openhouden van het middengebied; ruimtelijke samenhang; ruimtelijke differentiatie; hiërarchie en ruimtelijke rechtvaardigheid. De WRR stelde dat de complexe maatschappelijke ontwikkelingen deze basisprincipes en de afwegingsstructuur te zwaar onder druk hadden gezet. De netwerksamenleving had het ruimtelijk schaalniveau vergroot. Sluipende verstedelijking tastte de kwaliteit aan van zowel stad als buitengebied. Deze maatschappelijke ontwikkelingen veroorzaakten vraagstukken voor de effectiviteit en de legitimiteit van het ruimtelijk beleid. De WRR pleitte voor een heroriëntatie op de ruimtelijke ordening en formuleerde een aantal uitgangspunten voor een ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.

De rijksoverheid zou zich nadrukkelijker moeten richten op de ruimtelijke hoofdstructuur en op een beperkt aantal nationale projecten. De WRR onderscheidde buiten de ruimtelijke hoofdstructuur de zogenoemde basisgebieden en ontwikkelingsgebieden. In het eerste type gebieden waren geen grote opgaven aan de orde; in het tweede type wel. Buiten de hoofdstructuur en de geïdentificeerde nationale projecten zouden de sleutelbegrippen 'differentiatie' en 'selectiviteit' moeten zijn. Dat betekende volgens de WRR het einde van de generieke planningconcepten. De WRR zag het accent in planvorming bij voorkeur verschuiven van een overheidsinterne afstemming naar een maatschappelijke coalitievorming op het regionale niveau. Aan deze planvorming zouden alleen eisen moeten worden gesteld met betrekking tot de kwaliteit van het proces. De ontwikkelingsvisies die uit een dergelijke planontwikkeling ontstonden, zouden gecommitteerde overheden moeten opleveren, die een uitvoeringsplicht hadden en die bereid waren tot sectorale investeringen. Op het niveau van de rijksoverheid zou een verdere integratie van de Rijksplanologische Commissie en de ICES-Commissie moeten plaatsvinden.

Notie van Ruimte

De Rijksplanologische Dienst had een uitgebreid evaluatieprogramma opgezet ten tijde van de Vinex op de thema's die als kernpunten van het beleid werden beschouwd: grootstedelijk vestigingsmilieu, verstedelijking, stedelijk gebied, landelijk gebied, regio's op eigen kracht en knooppunten. Er werden vijf criteria voor evaluatie van het beleid vastgelegd: beleid dat wezenlijk was, de burgers diep raakte, in een experimenteel stadium verkeerde, in de uitvoering van derden afhankelijk was of concrete resultaten beloofde. Er resulteerde een groot aantal studies die onder meer werden gebruikt door de Werkgroep Vijfde Nota.

De Werkgroep Vijfde Nota werd in september 1999 door de Tweede Kamer uit haar midden samengesteld. Achtergrond was de wens van de Kamer om zich voor

58 WRR (1998)

te bereiden op een Vijfde Nota, onder meer door een goede analyse van het Vinex-beleid. De Werkgroep publiceerde in juli 2000 het rapport Notie van Ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening[59]. Behoudens de genoemde evaluaties van de RPD liet de Werkgroep zelf ook nog een aantal onderzoeken uitvoeren. Het rapport Notie van Ruimte bevatte een algemeen evaluerend deel en had als bijlagen de integrale rapporten van de desbetreffende deelonderzoeken.

De Werkgroep concludeerde dat de vonk van de Vinex was overgeslagen. Het Vinex-beleid had bijgedragen aan een succesvolle omslag van een coördinerende naar een ondernemende overheid. Gemeenten waren op het spoor gezet van vernieuwend beleid en kansen. De kracht van concepten als 'stedelijk knooppunt' en 'sleutelproject' was de ontwikkelingsgerichtheid. De kwantitatieve (woning) bouwopgave leek te worden gehaald[60]. Het was de rijksoverheid gelukt om de stedelijke voorkeurslocaties vast te houden en om gemeenten en marktpartijen volledig verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van de bouwopgaven.

Tegenover deze positieve bevindingen stonden kritische opmerkingen. Een aantal doelen was in de Vinex onvoldoende geoperationaliseerd en als gevolg daarvan was het niet mogelijk om resultaten te meten. Dat gold bijvoorbeeld voor versterking van het stedelijk draagvlak en de mobiliteitsreductie. Bij een aantal andere doelen maakte de Werkgroep kanttekeningen. De bijzondere positie van de stedelijke knooppunten had geen ruimtelijke uitwerking gekregen. De knooppunten werden geselecteerd op hun concurrentiekracht, maar er werden bijvoorbeeld geen bijzondere eisen gesteld aan de aanleg van bedrijventerreinen en kantorenlocaties. Hoewel de kwantitatieve bouwopgave leek te worden gehaald, waren er twijfels over de bijdrage aan het compacte-stadbeleid en de aanhechting van de Vinex-locaties aan de stad. Ook was de kwaliteit van de Vinex-locaties 'niet onomstreden'. Het doel van het ABC-locatiebeleid had draagvlak gekregen, maar in de uitwerking had het onvoldoende overtuigingskracht om gemeenten te bewegen tot de aanpassing van hun bestemmingsplannen. Het Rijk was er tot slot onvoldoende in geslaagd om provincies te bewegen tot een reductie van pijplijncapaciteit in de streekplannen. Het restrictieve beleid bevatte onduidelijkheden (zoals het begrip 'ruimtebeslag') en het was onderdeel van onderhandelingen geworden waarin het Rijk ook zelf tegenstrijdige beslissingen had genomen. Zo was ten behoeve van het slagen van de regiovorming aan een aantal gemeenten de toezegging gedaan van extra woningbouwcontingenten.

De Vinex was gepresenteerd als integraal beleid en het Rijk introduceerde nieuwe mechanismen om de bestuurlijke samenwerking te stimuleren. Diagonale planning moest de planvorming versnellen, sectorale afstemming bevorderen en rijks-

59 Kamerstukken II 1999/00, 27210, p 2.

60 In de 7 BoN-gebieden werd tussen 1995 en 2005 87% van de nieuwbouwwoningen gerealiseerd, in de overige stadsgewesten 97%. In overig Nederland was de realisatie 138% van de opgave. De feitelijke productie lag tussen 1995 en 2005 ca 5% hoger dan de vastlegde aantallen. Op basis van Wouden Van der (2015).

budgetten bundelen. De Werkgroep concludeerde dat 'aan de diagonale planning een te optimistische inschatting ten grondslag had gelegen van de mogelijkheden voor de rijksoverheid om gecoördineerd naar buiten te treden'. Het ruimtelijk beleid was er niet in geslaagd om de sectorale verdelingsmechanismen te doorbreken. Toen vanaf 1995 de toedeling van de aardgasbaten[61] aan de orde was, bleek de Vinex als integrerend ruimtelijk beleid al min of meer uitgespeeld te zijn. Het belangrijkste instrument van de diagonale aanpak was het convenant waarin afspraken tussen overheden werden vastgelegd. Dat was een weinig flexibel instrument gebleken en het stond bovendien buiten de democratische controle.

Beleidsambities gericht op verandering roeiden vaak tegen de stroom van autonome ontwikkelingen in, aldus de Werkgroep. Dan was een zware uitvoeringsstrategie vereist. In de Vinex waren de ambities onvoldoende onderbouwd, het ambitieniveau strookte niet altijd met de middelen en de WRO 1985 bleek niet krachtig genoeg. In verband met de stroperigheid van het ruimtelijk planningstelsel hadden ten tijde van de Vinex wel enkele aanpassingen plaats gevonden, maar op aandringen van de Tweede Kamer was inmiddels toch een integrale herziening van de WRO 1985 gestart.

De Werkgroep constateerde dat het ruimtelijk beleid terecht was gekomen in een marktdynamiek - veroorzaakt door de goede economische ontwikkeling - waar het niet op was voorbereid en evenmin op was aangepast. De uitvoeringscontracten op de Vinex-locaties waren juridisch complex en nauwelijks aan te passen aan veranderde omstandigheden. Door de langjarige vastlegging van het aanbod kon onvoldoende worden gereageerd op de sterk toenemende woningvraag en de stijgende huizenprijzen. In de gespannen woningmarkt ging het accent in de uitvoering van risicoreductie naar winstmaximalisatie.

Ruimte maken, ruimte delen - Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening van Nederland

Vrij snel na het aantreden van het tweede kabinet-Kok met de nieuwe minister van VROM, Pronk, verscheen De Ruimte van Nederland, Startnota Ruimtelijke Ordening 1999[62]. De minister beoogde daarmee een overzicht te geven van de hoofdpunten die in een nieuwe nationale nota verwerkt zouden worden. Er ontstond veel verwarring over de wijze waarop in deze startnota het corridorconcept werd gebruikt. Met de corridors werd veelal gewezen op de feitelijke ontwikkelingen vanuit de Randstad langs verkeersassen in oostelijke en zuidelijke richtingen. Nu leek het erop dat minister Pronk de corridor als een nieuw concept of principe voor ruimtelijke inrichting beschouwde; dat stond haaks op het in de Vinex gefor-

61 In 1995 werd het Fonds Economische Structuurversterking opgezet. Het werd gevuld met de meevallers uit de aardgasbaten en was bestemd voor structuurversterkende projecten op het gebied van infrastructuur en kenniseconomie.

62 Kamerstukken II 1999/00, 26391.

muleerde compacte-stadbeleid. In de Vijfde Nota kwam het corridorbegrip niet meer terug.

De Vijfde Nota kreeg als titel Ruimte maken, ruimte delen. Deel I van de pkb verscheen in januari 2001. De delen II en III volgden in november 2001. Nadien werden daar nog een besluit over de Zuiderzeelijn en de beleidslijn Ruimte voor de Rivier aan toegevoegd. De Vijfde Nota was bedoeld als de vervanging van de Vinex en had 2020 als richtjaar. Er was een nieuwe doelstelling voor ruimtelijk beleid geformuleerd: *Op het beperkte oppervlak dat Nederland ter beschikking staat doelmatig met ruimte om te gaan en alle ruimte vragende functies zo te accommoderen dat aan zeven criteria voor ruimtelijke kwaliteit wordt voldaan.* Die zeven criteria waren ruimtelijke diversiteit, economische en maatschappelijke functionaliteit, culturele diversiteit, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, aantrekkelijkheid en menselijke maat. Om de verwachte ruimtevraag te accommoderen en de ruimtelijke kwaliteit te vergroten, werden drie interventiestrategieën voorzien: *intensiveren* van het ruimtegebruik in de steden, *combineren* van functies en *transformeren* van gebieden met een relatief geringe ruimtelijke kwaliteit.

De verwachte ruimtevraag in de periode 2000-2030 werd in bijlage 1 bij deel III van de Vijfde Nota per landsdeel in beeld gebracht in drie verschillende scenario's. De ruimtevraag werd uitgewerkt voor wonen in vijf verschillende typen woonmilieus[63], voor bedrijventerreinen en recreatiebedrijven. Ook de uit het beleid voortvloeiende ruimtebehoeften voor water en natuur werden weergegeven. Deze ramingen zouden worden verwerkt in de verstedelijkingsafspraken die met de provincies, de kaderwetgebieden en de dertig steden uit het Grote Stedenbeleid zouden worden gemaakt. De bedoeling was te komen tot integrale afspraken over wonen, werken, infrastructuur, milieu en groen.

De nationale ruimtelijke hoofdstructuur was de basis voor de ruimtelijke beleidsvisie van het Rijk. Het handhaven van deze structuur noodzaakte dat grenzen werden gesteld aan de verstedelijking en dat groene waarden werden beschermd en behouden. Daartoe werden de instrumenten van de rode contouren en de groene contouren ingevoerd. Deze contouren waren bedoel als harde begrenzingen die uiterlijk in 2005 moesten zijn vastgelegd in streekplannen. Verder introduceerde de Vijfde Nota de Lagenbenadering, die een onderscheid aanbracht tussen ondergrond, netwerken en occupatie. Bij ruimtelijke afwegingen moesten de processen op alle drie de lagen worden meegewogen. Nieuw was ook de verplichting van de Watertoets. Bij alle relevante ruimtelijke besluiten van overheden moesten de effecten voor de waterhuishouding worden getoetst.

Kort voor de stemmingen in de Tweede Kamer over de pkb Vijfde Nota viel in april 2002 het tweede kabinet-Kok. De Vijfde Nota werd controversieel verklaard

63 Centrum-stedelijk, buiten-centrum, groen-stedelijk, centrum-dorps en landelijk-dorps

en niet verder behandeld. Het eerste kabinet-Balkenende trad in juli 2002 aan, maar werd in oktober van datzelfde jaar demissionair. De Vijfde Nota werd opgepakt in het tweede kabinet-Balkenende door minister Dekker. Zij maakte er de Nota Ruimte van en liet deze procedureel doorlopen als deel III van de pkb Nationaal Ruimtelijk Beleid.

Nota Grondbeleid[64]

Na de vaststelling van de Vinex werden de veranderde verhoudingen op de grondmarkt snel zichtbaar. Ontwikkelaars en bouwondernemers hadden uit eigen initiatief of op uitnodiging van gemeenten gronden aangekocht op de beoogde Vinex-uitleglocaties. Onder meer in december 1993 werd tijdens een overleg in de Tweede Kamer van verschillende kanten aangedrongen op verbetering van het gemeentelijk instrumentarium voor grondbeleid. Dat had in 1996 al geleid tot een aanpassing van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten[65]. Ook was opdracht gegeven aan een Interdepartementale Beleidsgroep Onderzoek (IBO) om beleidsvarianten te ontwikkelen voor een betere werking van de grondmarkt. Het IBO-rapport Grond voor Beleid verscheen in 1999 en was mede de basis voor het formuleren van een nationale Nota Grondbeleid die in 2001 verscheen. Het was de eerste nationale Nota Grondbeleid en er werden twee aanleidingen genoemd voor het verschijnen ervan: de ingrijpend gewijzigde verhoudingen op de grondmarkt, waar de overheid niet meer de dominante partij was en de nieuwe doelen van het rijksbeleid.

Grond was een schaars goed waar geld mee te verdienen viel, maar de regering vond het ook een belangrijk middel in de realisatie van publieke doelen. Een grondbeleid was nodig om de grondmarkt efficiënt en rechtvaardig te laten functioneren en de publieke doelen te kunnen realiseren. De bijdrage van het grondbeleid zou langs drie lijnen kunnen verlopen:

- bevorderen van het maatschappelijk gewenste gebruik van de grond;
- bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid;
- verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap van de burger en de marktwerking op de grondmarkt.

De overheid kon een actief grondbeleid voeren en gronden verwerven, ontwikkelen en uitgeven. Dat had als voordelen dat publieke doelen eenvoudig waren te realiseren. Het nadeel was dat het winstoogmerk kon gaan overheersen en de ge-

64 Kamerstukken II 2000/01, 27581, 2.

65 Deze wet dateerde uit 1981 en was bedoeld om gemeenten met een uitbreidingstaak het voorkeursrecht te verlenen op de aankoop van aangeboden gronden. De inwerkingtreding van de wet werd destijds opgeschort vanwege het streven naar deregulering. In 1985 kwam het voorkeursrecht terug in het kader van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. Het werd van kracht in gemeenten met een vernieuwingstaak. Vervolgens was er de uitbreiding van de werking van de wet in 1996.

meente dubbele petten had: die van speler op de grondmarkt en die van marktregulator. Bij faciliterend grondbeleid beperkte de overheid zich tot het reguleren van activiteiten van de private sector. Welk type grondbeleid moest worden gekozen hing af van de specifieke situatie. De Nota Grondbeleid beoogde onafhankelijk van die keuze de positie van overheden bij het realiseren van publieke doelen te versterken door het instrumentarium te verbeteren. Aanvullend zouden bestuurlijke afspraken, financiële prikkels en wettelijke regelingen kunnen bijdragen.

Als knelpunten in het gemeentelijke grondbeleid werden genoemd:

- het tekortschietende instrumentarium voor kostenverhaal als de gemeente geen grondeigenaar was;
- onvoldoende concurrentie op de ontwikkelmarkt, die ook niet gestimuleerd kon worden als de gemeente geen grondeigenaar was;
- de lastig te realiseren beleidsdoelstelling van een grotere kaveluitgifte voor woningbouw in particulier opdrachtgeverschap[66]. Gemeenten wilden er niet altijd aan en met private grondeigenaren was het ingewikkeld afspraken maken;
- de systematiek van grondquotes had bij een te rigide toepassing negatieve effecten op kwaliteit en diversiteit van het bouwprogramma;
- de evaluatie van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten liet mogelijkheden voor verbetering zien. Het voornemen was om de procedures te stroomlijnen en het voorkeursrecht uit te breiden naar alle gemeenten;
- actief gemeentelijk grondbeleid was niet altijd transparant. Er werd een plan van aanpak voorgesteld om die transparantie te vergroten door een sterkere informatie- en verantwoordingsplicht in de cyclus van begroting en jaarstukken.

De voorgestelde beleidsmaatregelen omvatten een wettelijke regeling inzake de grondexploitatie, waarbij de private grondeigenaar/ontwikkelaar een exploitatievergunning zou moeten aanvragen. De gemeente zou daarbij voorwaarden kunnen formuleren omtrent kostenverhaal, de inrichting en uitwerking van het plan en eventuele eisen met betrekking tot kavels voor particulier opdrachtgeverschap. Om de concurrentie te bevorderen, overwoog men ontkoppeling van grondeigendom en bouwrecht. Dat was echter een forse inbreuk op het zelfrealisatiebeginsel; er werden daarom diverse onderzoeksvragen uitgezet.

Wat het bovenlokale grondbeleid betrof, bleef de regering als uitgangspunt hanteren dat samenwerking op basis van vrijwilligheid moest plaatsvinden. In de herziening van de WRO 1985 zouden provincies en rijksoverheid in combinatie met de eigen bestemmingsplanbevoegdheid tevens een beperkt voorkeursrecht voor grondaankoop kunnen krijgen. De rol van de rijksoverheid zou versterkt kunnen worden door een gebundeld en professioneler optreden, bijvoorbeeld via een Raad voor Vastgoed Rijksoverheid.

---

66 De ambitie was om in 2005 ca 33% van de nieuwbouwwoningen in particulier opdrachtgeverschap te realiseren.

De Nota Grondbeleid ging expliciet in op de problematiek van bestemmingssaneringen[67]. Het beëindigen van een bestemming kon een forse planschadeclaim opleveren. Om die te kunnen financieren waren meerdere opties denkbaar:

- verhaal via de grondexploitatie van de nieuwe financieel-economisch lucratieve bestemming;
- bestemming elders aanbieden als compensatie, via een ruimte-voor-ruimteregeling;
- het instellen van een saneringsfonds. Dat zou gevoed kunnen worden met heffingen bij degenen die gebaat werden door de bestemmingswijziging, uit de algemene middelen kunnen komen (zoals de ICES-middelen) of via publiek-private financieringsmechanismen.

In juni 2006 stuurde minister de resultaten van vier onderzoeken inzake het zelfrealisatiebeginsel naar de Tweede Kamer[68]. De conclusie op basis van deze onderzoeken was dat nadere wettelijke ingrepen niet wenselijk waren. De veronderstelling dat het afschaffen van het zelfrealisatiebeginsel tot meer kwaliteit zou leiden kon niet worden hard gemaakt. Het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens liet weinig inbreuken op het eigendomsrecht toe en vereiste per situatie een beoordeling en argumentatie van dergelijke inperkingen. Dat zou de regeldruk en de administratieve lasten van gemeenten doen toenemen.

7.6.2 Essentie

In de Nota Ruimte zijn de eerder besproken adviezen van WRR en VROM Raad goed herkenbaar. Het accent verschoof van ‘ordening’ naar ‘ontwikkeling’. De ambitie van de Nota Ruimte was te komen tot een dynamisch, op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid en een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en decentrale overheden. Het motto daarbij was: decentraal wat kan, centraal wat moet. De Nota Ruimte beoogde een ruimtelijke bijdrage te leveren aan een sterke economie, een veilige en leefbare samenleving en een aantrekkelijk land. Beslissingen van wezenlijk belang waren als pkb-tekst opgenomen. Die zouden uitgangspunt zijn voor het rijksbeleid en het toetsingskader vormen voor het beleid van andere overheden.

Als hoofddoel van het nationale ruimtelijk beleid werd een soortgelijke formulering als in de Vijfde Nota gebruikt: *ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtevragende functies. Het beperkte oppervlak dat Nederland ter beschikking staat, maakt het nodig dit op een efficiënte en duurzame wijze te doen en niet alleen in kwantitatieve maar ook in kwalitatieve zin vorm te geven*. De zeven criteria voor ruimtelijke kwaliteit van de Vijfde Nota kwamen hier niet in terug. Er werd een

67 Nota Grondbeleid p. 76 e.v.

68 Uitgevoerd door de UvA, De Brauw Blackstone, de Radboud Universiteit en ECORYS.

nieuwe formulering gegeven voor ruimtelijke kwaliteit met bijzondere aandacht voor de door de rijksoverheid te borgen basiskwaliteit.

Doelstellingen

De Nota Ruimte gaf vier algemene doelstellingen weer:

- versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland, onder meer door het wegnemen van ruimtelijke knelpunten voor economische groei, het creëren van aantrekkelijke vestigingsmilieus en het verbeteren van de bereikbaarheid;
- bevorderen van krachtige steden en een vitaal platteland. Krachtige steden werden omschreven als veilige steden met een grote aantrekkelijkheid voor bewoners, bedrijven en bezoekers. Het vitale platteland zou voldoende sociaal-economisch draagvlak hebben met behoud van identiteit en groene waarden;
- borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden van natuurlijke, landschappelijke of culturele aard;
- borging van veiligheid, onder meer tegen de gevolgen van klimaatverandering en zeespiegelrijzing, maar ook tegen calamiteiten als een vuurwerkramp in het stedelijk gebied.

De ruimtelijke strategie voor het realiseren van de doelstellingen bestond uit een bundelingsbeleid voor economie, infrastructuur en verstedelijking. Dat richtte zich met name op de nationale ruimtelijke hoofdstructuur en daarin gelegen gebieden en projecten die in belangrijke mate ruimtelijk structurerend waren, bestuurlijke grenzen overschreden en complexe of kostbare opgaven met zich meebrachten die tot rijksbemoeienis noodzaakten of anderszins belangrijk waren.

De Ruimtelijke Hoofdstructuur voor economie, infrastructuur en verstedelijking werd nader omschreven met de volgende begrippen:

- zes nationale stedelijke netwerken (Randstad-Holland, Brabantstad, Zuid-Limburg, Twente, Arnhem-Nijmegen, Groningen-Assen);
- dertien economische kerngebieden, merendeels gelegen in de stedelijke netwerken (zoals Noordvleugel, Zuidvleugel, Zuidoost-Brabant) of daarmee verwant (zoals Tilburg met Brabantstad);
- mainports Schiphol en Rotterdamse haven;
- brainport Eindhoven/Zuidoost-Brabant;
- greenports waaronder Aalsmeer en het Westland;
- nieuwe sleutelprojecten, waaronder de Amsterdamse Zuidas;
- hoofdverbindingsassen zoals de HSL-Zuid, de snelwegen A1, A2, A4, A12, de Waal en ruimtelijke reserveringen voor onder meer de Zuiderzeelijn.

Er werd nog een forse verstedelijkingsopgave voorzien. Die zou bij voorkeur in bestaand stedelijk gebied terecht moeten komen. Er werd een streefgetal van 40% van de nieuwe woningen vermeld, met een realistische ondergrens van 25%. In

de noordvleugel van de Randstad werden in de periode 2000-2030 nog 60.000 nieuwe woningen in bestaand stedelijk gebied voorzien, waarvan 50.000 te realiseren in Amsterdam. Aanvullende locaties zouden kunnen zijn:

- Bloemendaler polder/KNSF-terrein na aanpassing van de begrenzing van het Groene Hart;
- gebied Haarlemmermeer-Bollenstreek: 10.000 tot 20.000 woningen;
- Almere: 40.000 woningen na nadere verkenningen van de eventuele aanpassing van de infrastructuur.

In de Zuidvleugel moesten 60.000 tot 80.000 woningen worden toegevoegd in bestaand stedelijk gebied, met als aanvullende uitleglocaties:

- Vliegkamp Valkenburg
- Zuidplaspolder.

In Utrecht/Gooi- en Vechtstreek waren 32.000 woningen in bestaand stedelijk gebied nodig en werden uitbreidingsmogelijkheden gezien in Rijnenburg, na aanpassing van de begrenzing van het Groene Hart.

Voor het Groene Hart moest een dynamische en ontwikkelingsgerichte aanpak worden ontwikkeld die uitging van een differentiatie in gebiedskwaliteiten. Op een aantal punten gaf de Nota Ruimte een gewenste grensaanpassing weer. In transformatiegebieden konden op kleine schaal rode functies komen, bijvoorbeeld in de combinatie van ‘rood voor groen of blauw’.

De verdere ontwikkelingsmodelijkheden voor mainport Schiphol maakten nieuwe stedelijke uitleggebieden onder de 20 Ke geluidscontour ongewenst. De verdere ontwikkeling van Mainport Rotterdamse Haven noodzaakte tot een bedrijventerrein van 300 ha in de Hoekse Waard. Aanvullend werden een bedrijventerreinen van 600 ha op Moerdijkse Hoek en de Tweede Maasvlakte genoemd. De Hoekse Waard was in deel 1 van de Vijfde Nota als Nationaal Landschap opgenomen, maar op die beslissing werd in de Nota Ruimte teruggekomen. De Nota Ruimte gaf de totale opgaven voor bedrijventerreinen weer. Het ging om het herstructureren van 21.000 ha bestaande terreinen en dan was er nog eens 23.000 ha aan nieuwe terreinen nodig. De rijksoverheid wilde prioriteit geven aan herstructurering van bestaande terreinen. Grote en complexe terreinen werden tot ‘topprojecten’ benoemd. Het ABC-locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen dat in de Vinex werd geïntroduceerd en het beleid met betrekking tot Perifere en Grootschalige

Detailhandelsvestigingen (PDV)[69] werden vervangen door een integraal locatiebeleid, uit te voeren door de provincies. De richtlijnen die daarvoor werden gegeven vereisten een goede afweging van economische ontwikkelingsmogelijkheden, bereikbaarheid en leefbaarheid.

Middelen

Het motto van de Nota Ruimte was: decentraal wat kan, centraal wat moet[70]. De sturingsfilosofie was gebaseerd op een helder onderscheid tussen de rijksverantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid van anderen. Die van de rijksoverheid omvatte de nationale ruimtelijke hoofdstructuur met de daarin aangegeven gebieden en projecten. Daarnaast was de rijksoverheid verantwoordelijk voor het vastleggen van de vereiste basiskwaliteit voor de rest van Nederland, als voorwaarde en ondergrens voor alle ruimtelijke afwegingen. De rijksoverheid werd in algemene zin systeemverantwoordelijk genoemd. Buiten de rijksverantwoordelijkheden was er beleidsvrijheid voor provincies en gemeenten.

Het begrip ruimtelijke kwaliteit werd uitgewerkt in de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. De lagenbenadering van de Vijfde Nota werd overgenomen. Het begrip basiskwaliteit werd verder uitgewerkt met een verwijzing naar generieke regels voor gezondheid, veiligheid, milieu, natuur, cultuur en monumenten en een financieel principe (de vervuiler betaalt; de initiatiefnemer ruimt de knelpunten op). Tot slot was er de inhoudelijke en procesmatige basiskwaliteit, met een verwijzing naar onder meer de watertoets en het bundelingsbeleid.

De rijksoverheid wilde tot afspraken komen met provincies en gemeenten over de uitwerking van de verstedelijkingsopgaven en de daarvoor beschikbare rijksbijdragen. Daartoe werd in december 2005 een gezamenlijk regiedocument gepubliceerd van het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de departementen van VROM, EZ, LNV, V&W en BZK. Het had de titel Ieder zijn rol[71] en gaf het kader voor nadere uitwerkingen. Tot de instrumenten voor de uitvoering van het beleid behoorde het nieuwe concept van de ontwikkelingsplanologie. In de Nota Ruimte werd dit geïntroduceerd als de ruimtelijke vertaling van de wens om de ontwikkelkracht te vergroten. Ontwikkelingsplanologie werd omschreven als een gebiedsgerichte aanpak, gericht op de kwaliteit van het geheel en minder op de verschillende doelstellingen afzonderlijk.

---

69 Dit beleid werd parallel aan de nationale planologische beleidsvoering vanaf 1973 ontwikkeld in samenspraak tussen de bewindspersonen van Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken. Het werd vastgelegd in beleidsbrieven (van 29 augustus 1973, 5 december 1984 en 19 juli 1993). De essentie was dat detailhandel zich moest vestigen in bestaande of nieuwe centra. Vestiging buiten dergelijke centra op perifere locaties was alleen toegestaan aan specifieke branches.

70 In het VROM Raad advies van 1998 werd het algemene uitgangspunt voor sturing in vergelijkbare bewoordingen beschreven.

71 Kamerstukken II 2005/06, 29435, 158.

De Nota Ruimte omvatte een volgende motivering[72]: D*eze werkwijze is nodig om in een overzienbare periode met verschillende partijen een pakket aan samenhangende projecten uit te voeren met als doel de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te verbeteren. Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid in zowel de stedelijke als de meer landelijke gebieden.* Van deze aanpak werd veel verwacht: een betere benutting van de ruimtelijke potenties, een grotere betrokkenheid van burgers en voortzetting van de Nederlandse ontwerptraditie. Het paste bovendien bij de zich ontwikkelende 'civil society' waarin de overheid een van de spelers was. Ook sloot het aan bij de behoefte aan meer regionaal maatwerk.

De rijksoverheid wilde in de financiering heldere prioriteiten stellen door de beperkte rijksmiddelen selectief en doelgericht in te zetten. De bij de Nota Ruimte gevoegde Uitvoeringsagenda gaf de rijksprioriteiten weer (overwegend de Ruimtelijke Hoofdstructuur en de gemeenten van het Grote Stedenbeleid). Er zou een coördinatie en bundeling van rijksbudgetten plaatsvinden en op onderdelen, met name bij de budgetverdeling voor Integrale Stedelijke Vernieuwing (ISV), een versobering van beleidskaders voor middeleninzet. Publiek-private samenwerking paste goed bij ontwikkelingsplanologie. Rijksmiddelen zouden private investeringen stimuleren of aansluiten bij private initiatieven.

Voor de doorwerking en handhaving van beleid werd verwezen naar de reguliere lijnen van streekplannen, bestemmingsplannen en projectbesluiten. Waar nodig, zou het Rijk periodiek richtlijnen formuleren met betrekking tot specifieke beleidsonderwerpen. De rijksoverheid had het voornemen om in overleg met andere overheden, koepelorganisaties en maatschappelijke organisaties te komen tot het instellen van visitatiecommissies en benchmarking. Het kabinet wilde kennisontwikkelingen en innovaties stimuleren, onder meer in een programma Vernieuwend Ruimtegebruik en daar waren budgetten voor beschikbaar[73].

De bestuurlijke samenwerking rondom de grote steden zou per 1 januari 2005 een nieuwe grondslag krijgen in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR), waarin de mogelijkheid van WGR-plus regio's was gecreëerd. De zeven regio's die een samenwerking hadden op basis van de Kaderwet Bestuur in Verandering konden als Plusregio's verder. Het was een verplichtende samenwerking op minimaal de thema's ruimtelijke ordening, wonen, grondbeleid, milieu, economische ontwikkeling en verkeer en vervoer. Daarnaast was er ruimte voor nieuwe Plusregio's.

---

72 Nota Ruimte p. 36.

73 Er was € 134 mln. toegezegd voor de jaren 2005 t/m 2009 o.b.v. het Besluit Subsidies Investeringen Kennisinfrastructuur

Het was de taak van het Rijk om te zorgen voor een goede gereedschapskist voor andere overheden, opdat zij in staat zouden zijn om de beoogde decentralisatie vorm te geven. De nieuwe Wro[74] zou op alle overheidsniveaus de mogelijkheid creëren om een bestemmingsplan te maken. Er zou een voorkeursrecht voor grondaankoop door Rijk en provincies gekoppeld worden aan de bestemmingsplanbevoegdheid. Een onteigeningsbevoegdheid voor provincies zou worden toegevoegd. Een grondexploitatieregeling zou bijdragen aan gemeentelijke regievoering en adequaat kostenverhaal.

Parlementaire behandeling

De behandeling van de Nota Ruimte in de Tweede Kamer vond plaats in een aantal overleggen tussen mei 2004 en maart 2005. Voordat de Nota Ruimte aan de Tweede Kamer werd aangeboden stuurde minister Dekker een brief over de procedure die ze wilde volgen. De Nota Ruimte zou als deel III van de pkb Vijfde Nota worden aangeboden. Ze borduurde immers voort op deel I van de pkb en de uitgebrachte adviezen. De minister had bestuurlijk overleg gevoerd en overleg gehad met maatschappelijke organisaties. Een interdepartementale werkgroep van juristen had de rode draad van de pkb delen I tot en met III getoetst en stelde dat deze aanpak juridisch houdbaar was: niet het 'wat' was veranderd, alleen het 'hoe'.

PvdA en GroenLinks volgden de minister niet in haar redenering. In de regeringsverklaring was immers een fundamentele wijziging in het ruimtelijk beleid aangekondigd. Kamerlid Duivesteijn noemde het een 'belangrijk moment' in de geschiedenis van de ruimtelijke ordening. Hij riep de regering in een motie op om de pkb Nota Ruimte een volwaardige procedure te laten doorlopen. De ChristenUnie stelde dat het kabinet juridisch een smalle weg bewandelde. Dat droeg niet bij aan draagvlak voor het beleid. VVD en D66 zagen weliswaar een andere nota, maar zij wilden over de inhoud praten en het voorstel van de minister overnemen; 'de inspraak komt wel bij de streek- en bestemmingsplannen'. Op 15 juni 2004 werd de motie van Duivesteijn in stemming gebracht en verworpen. De minister kon haar voorstel inzake de behandeling van de Nota Ruimte als deel III PKB Vijfde Nota voortzetten.

In het overleg werd verder onder meer de vraag gesteld hoe eenzelfde toekomstige ruimtevraag in de Vijfde Nota noodzaakte tot een stringent schaarstebeleid, terwijl daar op basis van de Nota Ruimte geen aanleiding meer voor leek te bestaan. Ook was er discussie over het voornemen om in de Hoekse Waard een fors metrage aan

74 Ten tijde van de wetswijziging in 1999 die de zelfstandige projectprocedure op lokaal niveau introduceerde, gaf de Tweede Kamer aan dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening een (te) complexe wet was geworden. Minister Pronk zegde de Kamer een fundamentele herziening toe. In juni 2003 werd een wetsvoorstel ingebracht door minister Kamp. Het werd verder gebracht door minister Dekker en uiteindelijk verdedigd in de Eerste Kamer door minister Winsemius

bedrijventerrein te ontwikkelen[75]. De veranderingen in de sturingsfilosofie kregen een redelijk brede waardering, maar er was zorg over de beleidsinstrumenten. Genoemd werden de bovenlokale regie en het grondbeleidsinstrumentarium. Op 17 mei 2005 werd de Nota Ruimte aangenomen in de Tweede Kamer. Op 17 januari 2006 stemde de Eerste Kamer in met de Nota Ruimte.

7.6.3 Samenvattend beeld van nationale planologische beleidsvoering rondom de Nota Ruimte

Het snelle afschrijven van het Vinex-beleid was bijzonder. In combinatie met de fundamentele adviezen van WRR en VROM Raad en de uitgebreide beleidsevaluatie van de Vinex is de indruk dat de crisis waarin ruimtelijke ordening eind jaren '80 terecht was gekomen, nog niet voorbij was. De Vijfde Nota nam de adviezen van beide Raden niet over. In lijn met de beleidsevaluatie Notie van Ruimte[76] werd ingezet op een sterkere planologische rijkssturing door middel van groene en rode contouren. Men gaf aan iets geleerd te hebben van de Vinex: er werd geen plankaart van de Vijfde Nota gemaakt om geen aanleiding te geven tot vroegtijdige private grondverwerving. De Vijfde Nota bevatte de meest integrale analyse van de ruimtebehoefte die ooit werd gepubliceerd ten behoeve van nationale planologische beleidsvoering. Daarin zat de urgentie voor een strategie van intensiveren, concentreren en transformeren en voor de contouren.

De Nota Ruimte name de prognoses over, maar niet de urgentie. De nationale ruimtelijke visie werd beperkt tot de ruimtelijke hoofdstructuur. Daarbinnen werden nieuwe keuzen gemaakt en nieuwe concepten toegevoegd (stedelijke netwerken, economische kerngebieden, greenports en brainports). Buiten de ruimtelijke hoofdstructuur was er beleidsvrijheid voor provincies en gemeenten. In de sturingsfilosofie waren de adviezen van VROM-Raad en WRR herkenbaar. Zo was er het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en werd een onderscheid gemaakt in beleidsvoering en regelgeving op basis van verschillen in gebiedsdynamiek. Het nieuwe concept van ontwikkelingsplanologie sloeg zeer aan[77]. De gebiedsgerichte aanpak van complexe maatschappelijke problemen leidde tot voorbeeldprojecten, kennisontwikkeling en publicaties. Het was een inspirerende, vernieuwende aanpak die echter ook tot een verdere schaalvergroting van de opgaven leidde en de complexiteit ervan vergrootte.

---

75 De Nota Ruimte ging uit van 300 ha bedrijventerrein en 'nat landschap'. Enkele partijen, waaronder het CDA, wilden helemaal geen bedrijventerrein in de Hoekse Waard.

76 In Notie van Ruimte werd gesteld dat beleidsvoornemens vaak tegen de stroom van autonome ontwikkelingen ingaan. Dat vereiste vooral een zwaardere inzet van instrumentarium.

77 In deze aspecten zijn de adviezen van de WRR over ontwikkelingspolitiek herkenbaar.

Het motto ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ ging gepaard met een groot aantal aanpassingen in wet- en regelgeving die de rijks-interventiemogelijkheden versterkten. De belangrijkste daarvan waren het vastleggen van normstellingen vooraf in AMvB’s en de bestemmingsplanbevoegdheid. Ook het formuleren van een nationaal grondbeleid in deze periode was een bijzonderheid. Het was een duidelijke reactie op de private grondverwerving die sinds 1990 plaatsvonden. Er was de behoefte om de gemeentelijke regiefunctie en mogelijkheden voor kostenverhaal te versterken.

7.7 Structuurschema Infrastructuur en Ruimte (Kamerstukken 32660)

7.7.1 Aanleiding

Vanuit het streven naar een kleinere overheid had het kabinet-Rutte I dat in 2010 aantrad, het aantal ministeries terug gebracht van 16 naar 12. Door de fusie van VROM en Verkeer en Waterstaat ontstond in 2010 het nieuwe departement voor Infrastructuur en Milieu. Bij de behandeling van de begroting voor 2011 stuurde de minister van Infrastructuur en Milieu een beleidsbrief aan de Tweede Kamer[78]. Het voornemen was om voor de zomer van 2011 te komen met een concrete en bondige actualisatie van het beleid. Daar werden de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit bij betrokken, maar ook de uitwerkingen daarvan, zoals de Mobiliteits-Aanpak, de Structuurvisie Randstad 2040, het Nationaal Waterplan en rijksdocumenten op het gebied van milieu. Er zou één rijkskader in het ruimtelijk domein ontstaan. Ook werd een aangepaste AMvB Ruimte beloofd. De actualisatie kreeg vorm in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) die als ontwerp verscheen op 29 juni 2011.

7.7.2 Essentie

Doelstellingen

Nederland moest (weer) concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig worden. Om dat te bereiken, moest ‘het roer om’. Er was sprake van bestuurlijke drukte, ingewikkelde regelgeving en een sectorale blik. Het was zaak om de ruimtelijke ordening zo dicht mogelijk bij de burger te brengen. De Nota Ruimte ging uit van ‘decentraal als het kan, centraal als het moet’. Het nieuwe motto werd: ‘decentraal tenzij’. Er werd gekozen voor een meer selectieve inzet op rijksbelangen. Daarbuiten was er beleidsvrijheid. Drie criteria bepaalden of sprake was van verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Het moest gaan om een onderwerp met nationale baten/lasten dat de doorzettingsmacht van provincies en gemeenten oversteeg, om internationale verplichtingen en afspraken of een onderwerp dat provincie- of landsgrensoverschrijdend was, een hoog afwentelingsrisico had of in beheer was bij het Rijk.

78 Kamerstukken II 2010/11, 32500 XII, 55.

De rijksoverheid bleef verantwoordelijk voor een goed systeem van ruimtelijke ordening. In de SVIR werd dit uitgewerkt. Een goed systeem zorgde ervoor dat:

- integrale planvorming en besluitvorming mogelijk waren op elk bestuursniveau;
- bestaande en toekomstige belangen, zowel de conflicterende als de elkaar versterkende belangen, goed konden worden afgewogen;
- met aandacht voor de aspecten van gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde;
- en steeds met aandacht voor de gevolgen voor waterhuishouding, milieu en cultureel erfgoed.

Om richting te geven aan de wijze waarop de (inter)nationale opgaven opgepakt moesten worden, bevatte de SVIR een visie op Nederland in 2040 die werd weergegeven in ambities.

In 2040:

- *behoort Nederland tot de top 10 van meest concurrerende economieën van de wereld met een kwalitatief hoogwaardig vestigingsklimaat voor bedrijven en kenniswerkers door een goede ruimtelijk-economische structuur;*
- *is de internationale bereikbaarheid van stedelijke regio's optimaal. Er zijn uitstekende (logistieke) verbindingen van de Mainports Rotterdam en Schiphol, de Brainport Zuidoost-Nederland, de greenports en de valleys met Europa en de rest van de wereld;*
- *beschikken gebruikers over optimale ketenmobiliteit door een goede verbinding van de verschillende mobiliteitsnetwerken via multimodale knooppunten (voor personen en goederen) en door een goede afstemming van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling;*
- *sluiten de woon- en werklocaties in steden en dorpen aan op de (kwalitatieve) vraag en zijn locaties voor transformatie en herstructurering zo veel mogelijk benut;*
- *biedt Nederland zijn inwoners een veilige en gezonde leefomgeving met een goede milieukwaliteit, zowel in stedelijk als landelijk gebied, en is het blijvend beschermd tegen overstromingen met voldoende zoet water in droge perioden;*
- *kent Nederland nog steeds de bestaande (inter)nationaal unieke cultuurhistorische waarden en heeft het een natuurnetwerk ten behoeve van het instandhouden van de flora- en faunasoorten;*
- *is Nederland een bepalende speler in de internationale transitie naar duurzame mobiliteit;*
- *kent Nederland een robuust internationaal energienetwerk en is de energietransitie in Nederland substantieel ver gevorderd.*

Er werden drie doelen geformuleerd voor de middellange termijn (2028) en op elk van deze doelen werden nationale belangen benoemd.

Doelstelling 1 Vergroten van de concurrentiekracht door het versterken van de ruimtelijk economische structuur. Nationale belangen:

1. Excellente economische structuur door aantrekkelijk vestigingsklimaat, goede bereikbaarheid, concentratie van topsectoren.
2. Ruimte voor het hoofdnetwerk voor (duurzame) energievoorzieningen en energietransitie.
3. Ruimte voor het hoofdnetwerk voor vervoer van gevaarlijke stoffen via buisleidingen.
4. Efficiënt gebruik van de ondergrond.

Doelstelling 2: Verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid; daarbij staat de gebruiker centraal. Nationale belangen:
5. Een robuust netwerk van wegen, spoorwegen en vaarwegen rondom en tussen de belangrijkste regio's.
6. Beter benutten van capaciteit van het bestaande mobiliteitssysteem.
7. In stand houden van het hoofdnet van wegen, spoorwegen, vaarwegen en het functioneren van het mobiliteitssysteem waarborgen.

Doelstelling 3: Waarborgen van een leefbare en veilige omgeving, waarin unieke natuurlijke en cultuur historische waarden behouden zijn. Nationale belangen:
8. Verbeteren van milieukwaliteit en bescherming tegen geluidsoverlast en externe veiligheidsrisico's.
9. Ruimte voor waterveiligheid, duurzame zoetwatervoorziening en kaders voor klimaatbestendige stedelijke (her)ontwikkeling.
10. Ruimte voor behoud/versterking van (inter)nationale natuurlijke, cultuurhistorische en ruimtelijke kwaliteiten.
11. Ruimte voor het netwerk van natuur.
12. Ruimte voor militaire activiteiten.
13. Zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructuurprojecten.

In vergelijking met de Nota Ruimte kwamen in de SVIR als nationale belangen te vervallen:

- de nationale stedelijke netwerken en de economische kerngebieden;
- de bundelingsambities met betrekking tot vervoersstromen en infrastructuur;
- de nationale landschappen en bufferzones;
- de bemoeienis met een aantal specifieke projecten en gebieden, zoals de Bloemendalerpolder, Zuidplaspolder en Rijnenburg.

De rijksoverheid bemoeide zich niet meer met de geografische uitwerking van de verstedelijkingsopgaven, het kernelement in het sinds de jaren '60 gevoerde nationale ruimtelijk beleid. In plaats daarvan werd een algemene Ladder voor Duurzame Verstedelijking geïntroduceerd, die werd opgenomen in een AMvB Ruimte (het Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening). Deze Ladder bevat een motiveringsplicht voor verstedelijkingsbeslissingen van andere overheden.

Voor de zes onderscheiden MIRT-gebieden[79] werden gebiedsgericht nationale belangen benoemd, onder meer de Zuidas in Amsterdam, de Zaan-IJ-oevers en de Zeesluis bij IJmuiden. In de AMvB Ruimte werden rondom deze nationale belangen en projecten nadere richtlijnen gegeven. De AMvB gaf ook de onderwerpen weer die het Rijk juridisch wil borgen:

- project mainport Rotterdam;
- militaire terreinen en objecten;
- wadden;
- kust;
- grote rivieren;
- werelderfgoed.

Vanuit de SVIR werden daaraan toegevoegd:

- reserveringen voor uitbreiding van wegen en spoor;
- veiligheid van vaarwegen;
- reserveringen voor buisleidingen;
- netwerken voor elektriciteitsvoorziening;
- buitendijkse uitbreidingsruimte IJsselmeer;
- bescherming primaire waterkeringen;
- vereenvoudigde regels Ecologische Hoofd Structuur.

Middelen

Voor elk van de nationale belangen gaf de SVIR een uitwerking naar het beschikbare en relevante instrumentarium. De instrumenten werden geordend in vier categorieën: kaders (met name wetgeving en kaderstellende beleidsvisies), financiële inzet (Infrastructuurfonds, Deltafonds, bestuurlijke afspraken (zoals MIRT-Gebiedsagenda's, Bestuursakkoord Water) en beschikbare of benodigde kennis. Er werd een tweejaarlijkse monitoring toegezegd.

Parlementaire behandeling

Per brief van 22 februari 2011 had de minister een concrete bondige actualisatie aangekondigd van het mobiliteits- en ruimtelijk ordeningsbeleid. Voorafgaand aan de publicatie van de SVIR werden al 14 moties ingediend en vond een algemeen overleg plaats van de vaste commissie infrastructuur en milieu en de minister[80].

---

79 MIRT staat voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. Het is ontstaan uit de meerjarenprogrammering van infrastructuurprojecten (MIT) die gefinancierd werden met middelen uit het Infrastructuurfonds. Bij de fusie van de departementen van VROM en V&W werd het MIT tot MIRT en kreeg het een gebiedsgerichte vertaling. De MIRT- gebieden zijn Noordwest-Nederland, Utrecht, Zuidvleugel, Zuidwestelijke Delta, Brabant. Limburg, Oost- en Noord- Nederland.

80 Kamerstukken II 2010/11, 32660,15.

De SVIR werd aangeboden aan de Tweede Kamer in juni 2011[81]. Als bijlage was onder meer bijgevoegd de ontwerp AMvB Ruimte (Barro) met een toelichting. In november 2011 vond een schriftelijke uitwisseling plaats van Kamervragen en antwoorden van de minister[82]. Onderwerpen waren daarin onder meer:

- het loslaten van nationale ambities en van rijkssturingskracht; er werden allerlei ambities benoemd die in de SVIR hadden kunnen of moesten worden opgenomen;
- de decentralisatie, die door enkele partijen werd omarmd, maar die wel gepaard zou moeten gaan met versterking van bestuurskracht, middelen en geld. Nu dat niet gebeurde, was er onder meer de vrees dat provincies en gemeenten een eigen 'kop' op nationale regels zouden zetten. Er was ook de zorg over onvoldoende lokaal aanwezige kennis;
- de juridisch zwakke status van het beleidsdocument, waardoor bindende beleidsuitspraken moesten worden verplaatst naar een AmvB;
- de juridische zwakke borging van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking.

De minister stelde dat het kabinet wilde uitgaan van vertrouwen. Op veel punten was geen sprake van decentralisatie, maar van deregulering. De systeemverantwoordelijkheid voor een goede ruimtelijke ordening uitte zich in het wettelijk systeem dat ondersteunde en reguleerde. Dat moest garanties geven voor transparante besluitvorming en een herkenbare afweging van belangen, in lijn met de bevoegdheden van overheden. In aanvulling daarop waren er de AmvB Ruimte en het Bro die een tijdelijke juridische borging gaven voor essentiële beleidselementen, in afwachting van de nieuwe Omgevingswet. De minister gaf desgevraagd aan dat de VROM-inspectie op zou gaan in de Inspectie Leefomgeving en Transport. De algemene planbeoordelingen die de VROM-inspectie uitvoerde, werden beëindigd. Het interbestuurlijk toezicht ging over naar de provincie. Op 13 maart 2012 berichtte de minister aan de Tweede Kamer dat zij het vaststellingsbesluit SVIR had getekend.

7.7.3 Relevante ontwikkelingen

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft een Monitor Infrastructuur en Ruimte (MIR) ontwikkeld. Daarin zijn de 13 nationale belangen voorzien van indicatoren voor monitoring die de ontwikkelingen weergeven in de fysieke leefomgeving. In aanvulling daarop wordt de toepassing van de Ladder voor Duurzame verstedelijking gevolgd. In 2012 is een nulmeting uitgevoerd en in 2014 is een eerste vervolgmeting verschenen. Aangezien deze meting in belangrijke mate is gebaseerd op cijfers uit 2012, kon nog niet worden gesproken van een integrale effectmeting van SVIR-beleid. Waar sprake was van voortzetting van reeds langer bestaande doelen, onder meer uit de Nota Ruimte, was wel effectmeting mogelijk.

---

81 Kamerstukken II 2010/11, 32660,17.
82 Kamerstukken II 2011/12, 32660, 20.

Enkele bevindingen uit de MIR 2014 waren:

- De 'quality of living' van Nederland was bovengemiddeld goed in vergelijking met andere Europese regio's, zelfs in vergelijking met de 25 Europese regio's met het hoogste bruto regionaal product.
- De nabijheid van wonen en werken was ongeveer gelijk gebleven. Dat was te danken aan een toename van het aantal arbeidsplaatsen en de bevolkingsomvang in de steden. Deze verbetering was echter weer tenietgedaan doordat een belangrijk deel van deze groei plaatsvond aan de stadsranden.
- Inwoners en vooral ook arbeidsplaatsen waren vaak op autosnelweglocaties terechtgekomen, en niet op multimodaal ontsloten locaties. Het aantal inwoners en arbeidsplaatsen in de directe omgeving van goed openbaar vervoer was wel enigszins toegenomen. Dat was niet zozeer te danken aan het benutten van al bestaande, goed per openbaar vervoer ontsloten locaties, maar aan de opening van nieuwe haltes.

Verder was de constatering dat de Ladder voor Duurzame Verstedelijking nog maar beperkt werd toegepast. In driekwart van de bestemmingsplannen die verdere verstedelijking mogelijk maakten, was de Ladder niet gehanteerd. Het PBL waarschuwde voor al te snelle conclusies omdat bestemmingsplannen een lange voorbereidingstijd hebben[83].

7.7.4 Typering van nationale planologische beleidsvoering ten tijde van de SVIR

De SVIR was een rijksstructuurvisie zoals bedoeld in de Wro 2008 en had geen pkb-status meer. De structuurvisie werd aangekondigd als een actualisering van de Nota's Ruimte en Mobiliteit en aanverwante documenten. Behoudens de beoogde integratie van beleidsterreinen was een herijking van de rijksverantwoordelijkheid de belangrijkste reden voor een nieuw beleidsdocument. De SVIR was geen nationale nota ruimtelijke ordening; er werden geen definitie van ruimtelijke ordening, geen ruimtelijke verkenningen of vraaganalyses en geen algemene ruimtelijke doelstellingen in opgenomen. In de nieuwe terminologie was sprake van een omgevingsvisie en omgevingsbeleid. Het werd - evenals in de Nota Ruimte - gericht op de nationale ruimtelijke hoofdstructuur. Daarbinnen en ten dele ook daarbuiten werden de zogenoemde MIRT-gebieden onderscheiden. In deze gebieden was er een overlegstructuur tussen de rijksoverheid en andere overheden met als belangrijke elementen de Gebiedsagenda's en de Bestuurlijke Overleggen.

De sturingsfilosofie van de SVIR werd gemotiveerd met 'bestuurlijk drukte' en 'het roer moet om'. Het motto veranderde in ' decentraal, tenzij'. Als aanvulling werd vermeld: … tenzij sprake was van een van de 13 nationale belangen. Er werden 13 nationale belangen weergegeven in de SVIR. In de AMvB Ruimte

83 Dit beeld lijkt sindsdien mede door arresten van de Hoge Raad sterk te zijn verbeterd; de Ladder wordt inmiddels structureel toegepast.

(Barro) werd een nadere gebiedsgerichte concretisering en detaillering opgenomen. Er werden ook voormalige nationale belangen doorgestreept. De regionale samenwerking waarmee sinds de VINEX was geëxperimenteerd, werd beëindigd. Bijzonder is dat met de SVIR een einde kwam aan het ruimtelijk uitgewerkte verstedelijkingsbeleid dat vanaf de eerste nota een kernelement van nationale planologische beleidsvoering was geweest. Er kwam een algemeen sturingsprincipe in de vorm van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking.

7.8 Conclusies - beantwoording van deelvraag 5

De vraag die in dit hoofdstuk centraal stond, betrof de kenmerken van de Nederlandse planningcultuur en de inhoud van nationale planologische beleidsvoering die uit de nationale nota´s naar voren kwamen. In de chronologische weergave vielen de selectiviteit in beleidsvoering op en de kracht van een aantal planningsprincipes: concentratie van verstedelijking, ruimtelijke samenhang, ruimtelijke differentiatie, hiërarchie en ruimtelijke rechtvaardigheid. De ook bij het planningsysteem naar voren gekomen doorwerkingsproblemen van nationaal planologisch beleid bleken samen te hangen met de sterke positie van gemeenten. Het doorzetten van rijksbeleidskeuzen was regelmatig lastig, ondanks het daarvoor beschikbare instrumentarium. Nationale planologische beleidsvoering kende tot 1990 een sterke inzet van rijks(sector)budgetten. Daarna werden private investeringen belangrijker. Deze punten worden verder toegelicht.

Reikwijdte van nationale planologische beleidsvoering

Kenmerkend voor inhoud van de nationale planologische beleidsvoering in Nederland is een voortdurende en grote bezorgdheid over de bevolkingsgroei en de daaruit voortvloeiende ruimtebehoefte. Het resulteerde in een sterke gerichtheid op het reserveren van ruimte voor woningnieuwbouw. Dat was de belangrijkste opgave in het verstedelijkingsbeleid en die werd met behulp van het volkshuisvestingsbeleid opgepakt. De woningmarkt heeft het meest te maken gehad met nationale planologische sturing en interventies. Voorbeelden zijn:

- de gerichte overloop vanuit de Randstad naar specifieke gemeenten: ontwikkelingskernen (Eerste Nota), kernen voor gebundelde deconcentratie (Tweede Nota) en groeikernen en groeisteden (Verstedelijkingsnota);
- het vastleggen van woningbouwlocaties (Verstedelijkingsnota, Structuurschema stedelijke gebieden, Vinex, Nota Ruimte);
- de taakstellende nieuwbouwopgaven, uitgewerkt naar woningaantallen, fasering en programmering (groeikernen en groeisteden resp. Vinex-locaties).

Na 2012 nam de nationale planologische betrokkenheid bij de woningmarkt af.

Ook was er de opgave om in nieuwe woongebieden voorzieningen te realiseren en daarbij een fijnmazige en hiërarchische winkelstructuur te ontwikkelen en te behouden. Het gaf aansluiting bij het economische beleid dat bescherming van

het midden- en kleinbedrijf beoogde en resulteerde in een gezamenlijke beleidsformulering. De algemene beleidslijn was geconcentreerde winkelvestiging in bestaande centra of nieuwe centra, met enkele toegestane uitzonderingen die zich op industrieterreinen langs stadsranden mochten vestigen. Daarbuiten werd winkelvestiging niet toegestaan. De onderzoeksplicht noodzaakte tot het vaststellen van de economische haalbaarheid van kwantitatieve toevoegingen van winkelmetrage. Vanaf 2006 werden vestigingsbeleid en onderzoeksplicht gedecentraliseerd naar provincies.

Ontwikkelingen op de grondmarkt hebben regelmatig aanleiding gegeven tot (parlementaire) zorg over grondprijsstijgingen en speculatieve private grondaankopen. De zorg betrof vooral het goed kunnen realiseren van de woningbouwopgaven. Het actieve gemeentelijk grondbeleid droeg bij aan de productie van bouwrijpe kavels en een beheerste grondprijsontwikkeling. Toen gemeenten in de jaren ’90 hun dominante positie op de grondmarkt kwijtraakten was er aanleiding voor het formuleren van nationale beleidsmaatregelen. Er kwamen een (uitbreiding van het) voorkeursrecht voor gemeentelijke grondaankopen en versterking van de mogelijkheden voor regievoering en kostenverhaal (grondexploitatieregeling).

Het ruimtelijk ordeningsbeleid en het regionaal-economisch beleid hebben na de eerste Nota - toen werd aangesloten bij de ontwikkelingskernen van het industrialisatiebeleid - geruime tijd weinig raakvlakken meer gehad. In de tweede helft van de jaren ’80 stelde het economisch beleid nieuwe eisen aan de ruimtelijke ordening. De ambitie was om in Nederland internationaal aantrekkelijke en concurrerende vestigingsmilieus te laten ontstaan. De RPD onderschreef de wenselijkheid van maximaal drie aantrekkelijke toplocaties voor hoofdkantoren van internationale bedrijven. De Vinex-contracten die in de eerste helft van de jaren ‘90 werden opgesteld, gingen echter toch weer vooral over de woningbouwlocaties.

Er waren in de afgelopen decennia slechts enkele nationale planologische interventies met betrekking tot de ruimtevraag voor kantoren. Genoemd kunnen worden het spreidingsbeleid van rijksdiensten (Tweede en Derde Nota) en het ABC-locatiebeleid met parkeerbeleid van de Vinex. Vanaf de Nota Ruimte werd het vestigingsbeleid voor kantoren gedecentraliseerd naar de provincies. Er was op rijksniveau geen sectorale belangstelling voor kantoorvestigingen. Er waren ook maar enkele nationale planologische interventies met betrekking tot de industriele ruimtevraag. De Nota Ruimte bevatte een behoefteraming voor bedrijventerreinen/werklocaties en een beleidsmatige prioriteit voor herstructurering van bestaande terreinen. Daarnaast werden de Hoekse Waard, Moerdijkse Hoek en Tweede Maasvlakte genoemd voor zware havengerelateerde bedrijvigheid. De zorg voor voldoende vestigingsmogelijkheden lag bij het ministerie van Economische Zaken.

Beleidsdoelen en beleidsimplementatie

De doelstelling van nationale planologische beleidsvoering die uit de zes nationale nota's naar voren komt, kan worden weergegeven als de coördinatie van ruimtevragende belangen, op een wijze die de welvaart van de samenleving en de (natuurlijke en cultuur-historische) kwaliteit van de ruimte dient. De opvatting was dat het planningstelsel steeds drie zaken in een hecht verband zette[84]: de legitimiteit van het beleid, de stuurkracht (doelmatigheid van bestuur) en de interactie met de maatschappij. De beleidslijnen in de ruimtelijke ordening hadden volgens de Rijksplanologische Dienst het karakter van een afspraak, waarvoor de wettelijk vastgelegde procedure het draagvlak moest creëren. Er was een 'bewust ingebouwde wisselwerking tussen beleid en maatschappij' en specifieke beleidsvoering moest volgens de RPD steeds worden begrepen in de historische context van deze wisselwerking.

Bij de coördinatie van ruimtevragende belangen werd aanvankelijk het algemeen belang benoemd tot het afwegingscriterium. Een dergelijke afweging zou in theorie kunnen worden opgevat als een technische exercitie van professionals, door de RPD omschreven als 'de toekenning van functies aan ruimte'. Het bleek echter 'al snel nodig om keuzen te maken'; dan gingen 'maatschappelijke voorkeuren' een rol spelen en bevond de ruimtelijke ordening zich in een 'spanningsveld van fysieke gegevenheden en tijdgebonden normen en waarden'[85]. Uit dit spanningsveld zijn de min of meer duurzame planningprincipes van de nationale ruimtelijke ordening in Nederland ontstaan die het afwegingskader zijn gaan vormen. De WRR gaf deze principes eind jaren '90 als volgt weer[86]:

1. Concentratie van verstedelijking.
2. Ruimtelijke samenhang.
3. Ruimtelijke differentiatie.
4. Hiërarchie.
5. Ruimtelijke rechtvaardigheid.

Deze planningprincipes zijn goed zichtbaar in de nationale planologische beleidsvoering. Wel hebben ze steeds andere invullingen gekregen. Zo is de concentratie van verstedelijking afwisselend ingevuld als:

- een beleid van uitwaartse spreiding vanuit de Randstad en geconcentreerde opvang in 44 ontwikkelingskernen in probleemgebieden (Eerste Nota);

---

84 De Rijksplanologische Dienst stelde dit in 1990, terugkijkend op 25 jaar realisering van het ruimtelijke beleid. Ruimtelijke Verkenningen 1990, p. 20 e.v. Rijksplanologische Dienst. Met het planningstelsel lijkt hier het geheel van beleid en wet- en regelgeving te worden bedoeld.

85 Rijksplanologische Dienst, Ruimtelijke Verkenningen 1990, p. 13.

86 WRR (1998).

- een beleid van uitwaartse spreiding vanuit de Randstad, in de vorm van gebundelde deconcentratie naar 45 (grotendeels andere) kernen in de rest van Nederland (Tweede Nota)
- een compacte-stadbeleid, met waar nodig overloop vanuit donorsteden naar 20 groeigemeenten, gelegen op korte afstand van de donorsteden (Verstedelijkingsnota);
- concentratie van verstedelijking op het niveau van de stadsgewesten, met bebouwing in en aangrenzend aan bestaande steden (Vinex);
- een bundelingsbeleid van verstedelijking, infrastructuur en economische activiteiten, in stadsgewesten en economische kerngebieden (Nota Ruimte);
- een bundelingsbeleid, primair gericht op benutting van ruimte in het bestaand stedelijk gebied (SVIR).

Het planningprincipe van ruimtelijke samenhang kwam naar voren in een beheerst verlopende verstedelijking, waarbij de inzet was om samenhangende functies op een bepaald schaalniveau te organiseren. Dat schaalniveau is geleidelijk opgeschoven, van de stad naar het stadsgewest naar stedelijke netwerken. Het planningprincipe van ruimtelijke differentiatie werd zichtbaar in het streven om stad en omringende open ruimten van elkaar te kunnen blijven onderscheiden. Kernelement in de nationale planologische beleidsvoering was tot de SVIR het openhouden van het Groene Hart als middengebied in de Randstad-stedenring[87]; bufferzones moesten voorkomen dat steden aan elkaar zouden groeien. In de SVIR is het belang van dit ´open houden´ gerelativeerd en werd meer ontwikkelruimte toegestaan.

De sterke voorkeur voor een ruimtelijke hiërarchie was zichtbaar in de hiërarchie van kernen die werd weergegeven in de eerste twee nationale nota's. Deze kernenhiërarchie werd beschouwd als een instrument voor de planning van voorzieningen. In de jaren '70 werden in opdracht van de RPD diverse onderzoeken uitgevoerd naar de relatie tussen kernomvang en voorzieningenpakket, maar het bleek bijzonder lastig om die eenduidig vast te stellen. De hiërarchische ordening is het sterkst zichtbaar geworden in het beleid voor detailhandelsvestiging. Er werd grote waarde toegekend aan de zorgvuldig opgebouwde fijnmazige en hiërarchische ordening van detailhandelsvoorzieningen. Processen als schaalvergroting, filialisering en nieuwe vestigingstendensen werden als bedreigend ervaren voor deze structuur. Tot 2006 is het detailhandelsvestigingsbeleid steeds aangepast om op gecontroleerde wijze ruimte te bieden aan nieuwe ontwikkelingen. Daarna is de nationale bemoeienis met het detailhandelsvestigingsbeleid losgelaten en is het gedelegeerd aan provincies en gemeenten.

Ruimtelijke rechtvaardigheid is een sterk principe gebleken. Gedurende ruim drie decennia was het nationale planologisch beleid gericht op een evenwichtige ver-

87 Door Faludi en Van der Valk beschouwd als de kern van de Nederlandse planningdoctrine. Faludi & Van der Valk (1994).

deling van bevolking en welvaart over het gehele land. Die moest worden bereikt met een spreidingsbeleid dat de Randstad zou ontlasten en probleemgebieden zou stimuleren in de verdere ontwikkeling. Vanaf 1990 was het beleid niet langer gericht op veranderingen in de verdeling van de bevolking en werkgelegenheid over de landsdelen. Naast het beleidsstreven naar ruimtelijke rechtvaardigheid was er ook steeds politieke en bestuurlijke druk om alle landsdelen en steden mee te laten doen. Die kwam met name naar voren als het nationale planologische beleid gericht was op het maken van keuzen. Dat was zichtbaar bij het selecteren van de ontwikkelingskernen in de jaren '60, de groeikernen en steden in de jaren '70/'80 en stedelijke knooppunten en sleutelprojecten in de jaren '90.

Doorwerking van beleid

In de analyse van kenmerken van het planningsysteem kwam de sterke juridische positie van gemeenten naar voren. Ook in de beleidsvoering hadden gemeenten veel macht. Er was de gewaardeerde praktijk van het actieve gemeentelijk grondbeleid en gemeenten hadden een grote autonomie in de ruimtereservering voor werkfuncties. Er was interventie-instrumentarium beschikbaar, maar er was geen grote interventiebereidheid. Het rijksbeleid was meer gericht op het stimuleren van gewenste ontwikkelingen dan op het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen. De inzet was het bereiken van overeenstemming door coördinatie en overleg. Het instrument van de aanwijzing is door de rijksoverheid minder dan tien keer ingezet[88].

De RPD worstelde met het gegeven dat lokale weerstand de beleidsvoering kwetsbaar maakte: '*Het hemd is nader dan de rok, vooral in de lokale politiek. Er zijn altijd argumenten te vinden waarom dit ene geval de uitzondering moet zijn. In de heersende bestuurscultuur is al snel het verwijt dat rijk of provincie op de stoel van de gemeente is gaan zitten*'[89]. Ten tijde van de Vinex bleek hoe lastig het was om het restrictieve beleid en het locatiebeleid snel te laten doorwerken. Er was sprake van reeds ontwikkelde bestemmingsplannen en locaties en van verwachtingen bij private investeerders en omwonenden. De Inspectie Ruimtelijke Ordening probeerde door middel van overleg de gemeenten en provincies tot planaanpassingen te bewegen met de ministeriële aanwijzing als stok achter de deur.

In de eerste drie nationale beleidsnota's (1960-1990) werden wetsvoorstellen aangekondigd voor bovenlokale bestuurlijke oplossingen, passend bij het schaalniveau van de ruimtelijke opgaven. In de twee volgende nota's (1990-2012) wer-

88 Op basis van RPD 1990 p. 20: 1967: weren van bebouwing Hilversumse Meent; 1970: havenaanleg Rijnpoort mogelijk maken (ingetrokken in 1975); 1971 voorkomen van afgraving van de Heksenberg Zuid Limburg; 1975 weren van bebouwing en wegen in Zandvoort; 1979: militair medegebruik Lauwersmeer verzekeren, 1983 militaire opslag in Coevorden mogelijk maken; 1985 weren van bebouwing in Egmond aan Zee. Op basis van RPD (1998) p. 53: 1998 aanpassing streekplan Gelderland wat betreft formulering restrictief beleid en bundelingsbeleid.

89 Rijksplanologische Dienst (1990) p. 22.

den die geëffectueerd, eerst als een experiment in de vorm van BoN-gebieden en later als WGR-gebieden[90]. Daarna werden de formele regionale samenwerkingsverbanden afgeschaft en vervangen door bestuurlijke overleggen in de zogenoemde MIRT-gebieden. Argumenten voor bovenlokale bestuurlijke oplossingen hadden te maken met de schaal van de opgaven, de gebrekkige lokale bestuurskracht en de wens van een bovenlokaal gemeentelijk grondbeleid.

Rol van publieke en private sectoren

Tussen 1960 en 1990 kwamen begrippen als vastgoedmarkten en marktpartijen niet voor in de nationale planologische beleidsvoering. Publieke investeringen waren dominant in de realisatie van ruimtelijke doelstellingen. Het ging om volkshuisvestingsbudgetten en budgetten voor infrastructuur, maar ook om rijksmiddelen ten behoeve van (niet commerciële) voorzieningen en actieve gemeentelijke grondverwerving en locatieontwikkeling. De financiering van het ruimtelijk beleid was meerdere keren aan de orde. Onder meer was in de jaren '60 de mogelijkheid geopperd dat de kosten voor stadsreconstructie ten dele zouden worden toegerekend aan het onroerend goed dat hierdoor werd gebaat. Er bestond al een baatbelasting, maar die bracht erg weinig op.

Vanaf medio jaren '80 ontstond belangstelling voor het investerend vermogen van private ondernemingen. Onderzoek had aangegeven dat tussen 1970 en 1985 - ten dele samenvallend met de jaren van zware economische recessie - de investeringen van bedrijven in reële termen nauwelijks waren gestegen en die van de overheid zelfs waren gedaald[91]. De Sociaal Economische Raad had in het Advies inzake de economische infrastructuur (1987) aangegeven dat het noodzakelijk was om een richtinggevende beleidsvisie te ontwikkelen ten behoeve van beleidsimpulsen voor publieke en private investeringen. De net verschenen Vierde Nota moest volgens de RPD worden gezien als een poging in die richting. In een aantal omringende landen was bovendien gebleken dat door middel van publiek-private samenwerking een overheid voor weinig geld veel resultaat kon bereiken. Onderzoek had aangegeven dat op allerlei terreinen aan publiek-private samenwerking kon worden gedacht[92]. De inzet werd dan ook om private middelen beschikbaar te krijgen voor dure stedelijke bouwopgaven.

In de Vinex werd een schaarstebeleid voor bouwlocaties ingevoerd, met de bedoeling dat grondprijzen zouden stijgen. Uitgangspunt was dat het actieve grondbeleid beschikbaar bleef voor kostenverhaal voor openbare voorzieningen en dat

---

90 De Wet Besturen op Niveau (BoN) gaf de tijdelijke bevoegdheid op een aantal beleidsterreinen aan regionale samenwerkingsverbanden in een beperkt aantal stedelijke gebieden. De Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) bood een fundament voor voorzetting van deze samenwerking.

91 Lukkes, Krist en Van Steen: Kantorenmarkt, investeren in ruimte 1987.

92 Kolpron Consultants, Ruimtelijke ordening, een kwestie van ordelijke samenwerking, Rotterdam 1987.

op regionale schaal kon bijdragen aan vereveningen tussen uitleglocaties en binnenstedelijke locaties[93]. Het regionale grondbeleid kwam er niet omdat gemeenten daar niet voor voelden. De dreigende locatieschaarste in een opgaande woningmarkt bracht private investeerders ertoe om gronden aan te kopen. Ze wilden vooral hun ontwikkelomzetten veilig stellen. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot veranderingen in de publieke en private rollen:

- de traditionele scheiding in (publieke) grondverwerving en locatieontwikkeling en (private) gebouwontwikkeling veranderde in diverse andere modellen. Hoofdmodellen waren de integrale private grond- en vastgoedontwikkeling, het bouwclaimmodel (verkoop van privaat verworven gronden aan de gemeente in ruil voor bouwclaims) en gezamenlijke publiek private exploitatiemaatschappijen;
- grondprijzen werden tot in de jaren ’90 vastgesteld op basis van kostprijscalculaties ten behoeve van een beheerste grondprijsontwikkeling. Ze maakten plaats voor marktgerichte grondprijsbepalingen volgens de residuele methode.
- publieke en private partijen hadden te maken met veranderingen in de procesgang, de benodigde expertise en de risicoprofielen.

93 Rijksplanologische Dienst (1990) p. 100 e.v.

Hoofdstuk 8

Nationale planologische beleidsvoering en kantorenmarkt en markt voor winkelvastgoed

8.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 is het model beschreven waarmee de gevolgen van nationale planologische beleidsvoering voor het functioneren van vastgoedmarkten worden geanalyseerd. De hoofdstukken 6 en 7 resulteerden in de kenmerken van het Nederlandse planningsysteem en de planningcultuur en de inhoud van nationale planologische beleidsvoering. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal naar de elementen van nationale planologische beleidsvoering die gevolgen kunnen hebben gehad voor het functioneren van de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed. De keuze voor deze beide deelmarkten is eerder gemotiveerd vanuit de actuele leegstandproblematiek, de gelijkenis in structuren en dynamiek en de verschillen in gevoerd nationaal planologische beleid.

Centraal staan de doelstellingen, het instrumentarium en de implementatiestrategie van nationale planologische beleidsvoering die gevolgen kunnen hebben gehad voor het functioneren van beide vastgoeddeelmarkten. Ten behoeve van een goed beeld is - onder meer op basis van archiefmateriaal van de Rijksplanologische Dienst - bekeken welke onderzoeken en verkenningen werden uitgevoerd, welke normstellingen of ideaalbeelden aan de orde waren en op welke wijze die tot beleidsvoering hebben geleid. In paragraaf 8.2 staat de kantorenmarkt centraal en in paragraaf 8.3 de markt voor winkelvastgoed. Paragraaf 8.4 geeft de conclusies weer.

8.2 Nationale planologische beleidsvoering met betrekking tot de kantorenmarkt

In de verkenning van gevolgen van nationale planologische beleidsvoering op vastgoedinvesteringen in de kantorenmarkt komen twee verschillende perioden naar voren: de periode 1960 tot 1990 (de eerste drie nota's) waarin het beleid gericht was op een spreiding vanuit de Randstad naar ontwikkelings- en overloopkernen en de periode 1990 -2016 (de laatste drie nota's) waarin sterke stedelijke vestigingsmilieus centraal stonden. Ten tijde van de eerste drie nota's waren er twee formele beleidslijnen die het spreidingsbeleid van economische activiteiten moesten ondersteunen:

- een systeem van (stimulerende) premies en (afremmende) heffingen om tot regionaal selectieve investeringen van bedrijven te komen. In essentie was dit regionaal-economisch beleid[1], dat gedurende deze periode ten dele samenliep met het nationale planologisch beleid;
- het spreidingsbeleid voor rijksdiensten en 'speurinstituten'.

De ontwikkelingen in de dienstensector in het algemeen en de kantorensector in het bijzonder werden in de periode 1960-1990 door de Rijksplanologische Dienst nauwlettend gevolgd.

Rond 1990 deed zich een omslag voor die belangrijke consequenties had voor vastgoedinvesteringen in kantoren. Deze omslag kreeg onder meer vorm in een nationaal vestigingsbeleid voor kantoren, waarbij mobiliteitsprofielen van bedrijven werden gecombineerd met bereikbaarheidsprofielen van locaties. Daarbij werden stringente parkeernormen voorgeschreven voor de verschillende locatietypen. Ook kwamen er een sterkere beleidsmatige gerichtheid op (kantoor)ontwikkelingen in stadsgewesten, investeringen in stedelijke knooppunten, het benutten van ruimte in bestaand stedelijk gebied en de ontwikkeling van internationaal concurrerende vestigingsmilieus.

De beide perioden en de relevante lijnen van nationale planologie beleidsvoering worden in de volgende subparagrafen beschreven

8.2.1 Periode 1960-1990

Spreidingsbeleid - premies en heffingen

Het ministerie van Economische Zaken had medio jaren '60 geconcludeerd dat '*privaat-economische overwegingen niet zonder meer tot een ook in maatschappelijk opzicht optimale spreiding van bedrijven over ons land behoeven te leiden. De privaat-economische overwegingen van de keuze bij vestigingsplaatsen voor economische activiteiten leiden tot een sterke vergroting van agglomeraties'*.[2] Het ministerie van VRO nam dat uitgangspunt over. Als argument werd daarbij vermeld dat een vrij vestigingsbeleid maatschappelijke kosten veroorzaakte, zoals bezwaren voor het woon- en leefklimaat. Ook waren er de geconstateerde sterke regionale verschillen in welvaartsniveau en welvaartsontwikkeling die men wilde verminderen.

Voor het afleiden van bedrijfsvestigingen uit de agglomeraties in West-Nederland en het stimuleren van vestigingen elders waren in eerste instantie de premieregelingen van het industrialisatiebeleid beschikbaar. De rijksoverheid wilde echter toe naar een selectieve en gedifferentieerde systematiek van regionaal stimuleren en ontmoedigen en daartoe werd een Wet Selectieve Investeringsrekening (SIR)

1 Ook aangeduid als industrialisatiebeleid.
2 Rijksplanologische Dienst (1966) p. 54.

voorbereid. In de eerste Nota werd het spreidingsbeleid gekoppeld aan het industrialisatiebeleid. Het uitgangspunt zoals geformuleerd in de eerste Nota was dat de gewenste bevolkingsspreiding in primair afhankelijk was van de spreiding van de bestaansbronnen[3]. Planologische beleidsvoering en regionaal-economisch beleid waren beide gericht op 44 kernen in de tot probleemgebieden bestempelde regio's. In een terugblik op de periode 1965-1990 gaf de Rijksplanologische Dienst echter aan dat deze aansluiting uit nood ontstond. Men kon vanwege de naoorlogse woningnood geen woningbouwcontingenten verschuiven van West- naar Noord-Nederland. Daarom werd aansluiting gezocht bij het regionaal-economisch beleid. Door werkgelegenheid te creëren in de probleemgebieden wilde men de migratie vanuit deze gebieden naar West-Nederland afremmen[4].

De redenering 'wonen volgt werken' van de eerste Nota kwam in de Tweede Nota niet terug. Gegeven de zeer sterke bevolkingsgroei die werd verwacht, zou het spreidingsbeleid weinig oplossingen bieden voor de problemen van de Randstad. Er moest sterker worden ingezet op een inrichtingsbeleid voor de Randstad zelf, in combinatie met een voortgezet spreidingsbeleid. Daarmee wilde men vooral de verstedelijking geordend laten verlopen. Voor de Noord- en de Zuidvleugel van de Randstad werd een aantal opvangkernen voor afgeleide verstedelijking genoemd. In afwachting van de nieuwe Nota Regionale Industriële Ontwikkeling werd voor de rest van Nederland een voorzet gegeven voor een goed opgebouwd en gedifferentieerd stelsel van 'zwaartepunten' die de groei van de welvaart en de verbetering van het sociaal culturele klimaat zouden kunnen dragen. Er werden 45 kernen aangewezen ten behoeve van de verstedelijkingsstrategie van gebundelde deconcentratie. Die overlapten maar zeer ten dele met de 44 industrialisatiekernen van de eerste Nota en lagen niet meer uitsluitend in probleemgebieden. Vanaf dat moment waren er dus twee kernenselecties, namelijk één voor nationale planologische beleidsvoering (gesteund met het volkshuisvestingsinstrumentarium) en één voor regionaal economisch beleid (gesteund met premieregelingen voor bedrijfsvestiging). Wel was volgens de RPD sprake van 'parallelle doelstellingen' van economisch en ruimtelijk beleid.

De Wet Selectieve Investeringsrekening trad uiteindelijk in oktober 1975 in werking voor het westen van het land. Deze wet moest met een meldingsplicht, vergunningen en heffingen investeringen in West-Nederland afremmen en - complementair aan het stimulerende stelsel van premieregelingen voor probleemgebieden - het beoogde spreidingsbeleid ondersteunen. Vanwege de inmiddels sterk verslechterde economie wilde niemand echter nog investeringen afremmen, waar dan ook in Nederland[5]. Er volgde een beperkte invoering van het instrumentarium. Voor het Rijnmondgebied golden vanaf oktober 1975 de volgende maatregelen:

---

3 Nota inzake de ruimtelijk ordening van Nederland, hoofdstuk IV, Den Haag 1960.
4 Rijksplanologische Dienst (1990) p. 22 e.v.
5 Rijksplanologische Dienst (1990) p. 22 e.v.

- een heffing van 10% op nieuwe gebouwen;
- een heffing van 3% op nieuwe installaties;
- vergunningensysteem voor nieuwe projecten.

Voor de rest van het SIR-gebied was er alleen een meldingsplicht voor nieuwe projecten.

In mei 1978 werd de Wet op de Investeringsrekening (WIR) van kracht. De doelstelling was een selectieve stimulering van investeringen. Er waren basispremies voor nieuwe gebouwen (23%), bestaande gebouwen (15%) en outillage (7%). Daarnaast waren toeslagen beschikbaar voor kleinschaligheid, regionaal-economische ontwikkeling, ruimtelijke ordening en grote projecten. De Europese Commissie ging echter niet akkoord met een aantal van deze toeslagen omdat geen sprake was van door Europa erkende probleemgebieden. Zo moest de ruimtelijke ordeningstoeslag, bedoeld om bedrijfsvestigingen in groeikernen en groeisteden te stimuleren, worden omgezet in een verplaatsingstoeslag. Die was beschikbaar voor bedrijven die uit SIR-gebieden naar een groeikern of groeistad vertrokken. Vanaf medio jaren ’80 werd gesproken over intrekking van de WIR en dat gebeurde uiteindelijk in 1989.

Spreidingsbeleid - spreiding van rijksdiensten

De tweede formele beleidslijn die eveneens samenhing met het spreidingsbeleid betrof de voorgenomen spreiding van rijksdiensten. In 1967 hadden de departementen van VRO en Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer laten weten dat 15 rijksdiensten met in totaal 1.700 arbeidsplaatsen zouden worden verplaatst[6]. Daarna werden de ambities verder uitgewerkt en opgehoogd. In 1972 verscheen de regeringsnota De Ontwikkeling van de Haagse agglomeratie en de afremming van de groei van de kantorensector[7]. De regering wilde komen tot een spreiding van 6.500 arbeidsplaatsen in een periode van 4 à 5 jaar, oplopend tot een totaal van 16.000 arbeidsplaatsen in een periode van 10 tot 12 jaar. Er was bewust gekozen voor een beperkt aantal opvanggemeenten om een agglomererende werking te stimuleren[8]. Figuur 8.1 geeft de voorgenomen spreiding weer.

6 Kamerstukken II 1967/68, 9395,1.
7 Kamerstukken II 1971/72,12043, 1-2.
8 Rijksplanologische Dienst (1972) p. 59.

Figuur 8.1: Voorgenomen spreiding van rijksdiensten en bijbehorende arbeidsplaatsen

	4-5 jaar	**10-12 jaar**
Groningen	3.000	8.000
Emmen	800	1.000
Leeuwarden	400	1.000
Zwolle	300	1.000
Heerlen	2.000	5.000
	6.500	16.000

Op 1 maart 1974 werd een nadere invulling gegeven die bijna 7.000 arbeidsplaatsen omvatte. De Centrale Directie van de PTT zou met 5.300 arbeidsplaatsen naar Groningen en Leeuwarden gaan, de Topografische Dienst met 170 arbeidsplaatsen naar Emmen, het Rijksinkoopbureau met 400 arbeidsplaatsen naar Zwolle en het CBS met 1.100 arbeidsplaatsen naar Zuid-Limburg. De Tweede Kamer ging op 17 juni 1975 akkoord met de 1e fase spreiding rijksdiensten. Bij een wezenlijk afwijken van de 6.500 arbeidsplaatsen moest een afzonderlijke Kameruitspraak worden gevraagd. Verder wilde men bij voorrang de snelgroeiende en nieuwe diensten verplaatsen en moest er voor de desbetreffende ambtenaren altijd sprake zijn van vrijwilligheid.

Vanaf 1973 ontstonden er tegengeluiden. Het Nederlands Economisch Instituut presenteerde een rapport over de Haagse economie en voorspelde een daling van de werkgelegenheid in de Haagse agglomeratie. In de nieuwjaarsrede van de Kamer van Koophandel in Den Haag in dat jaar was ook al gesproken over negatieve werkgelegenheidseffecten in de Haagse regio, als gevolg van automatisering voor banken, verzekeringswezen, hoofdkantoren en typografische bedrijven. Er kwamen protesten van ambtenaren en van regionale en lokale bestuurders. De directie van de PTT publiceerde in 1974 een onderzoeksrapport waaruit bleek dat het spreiden van de gehele directie de bestuurbaarheid en continuïteit van de PTT ernstig in gevaar zou brengen. De Haagse Kamer van Koophandel wees erop dat de kantorenleegstand in Den Haag met 6% al boven de norm lag.

In 1976 verscheen de Structuurschets voorbereiding en uitvoering verplaatsing centrale directie PTT[9] naar Noord-Nederland. Een jaar later kon een eerste stap worden gemeld in de vorm van een bedrijfsbureau met 15 arbeidsplaatsen. Intussen bleek de Dienst Persoonlijke Leningen van een nieuw op te richten Postbank zich te willen vestigen in Leeuwarden. Het hoofdkantoor van deze Postbank - een samenvoeging van de gelddiensten van PTT, Rijkspostspaarbank en Postcheque en Girodienst - kwam echter toch in Amsterdam. De Stichting Leerplanontwikkeling SLO had zich in 1976 net gevestigd in Nieuwegein, maar moest op basis van een regeringsbeslissing nog een keer verhuizen en wel naar Enschede. De RPD gaf in het jaarverslag over 1976 aan dat de keuze van de vestigingsplaatsen

9 Kamerstukken II 1975/76,12831, 23.

voor de regering niet eenvoudig was. Er was vanuit het Noorden en Zuid-Limburg veel belangstelling voor de te verplaatsen rijksdiensten. Andere regio's met een achterblijvende dienstensector wilden echter ook graag versterking van werkgelegenheid. Tegelijkertijd zou de regering ook de werkgelegenheid in groeikernen en groeisteden willen versterken.

In 1978 werden twee werkgroepen ingesteld. De minister van VRO had een Werkgroep Spreiding Rijksdiensten ingesteld met vertegenwoordigers van de departementen van Economische Zaken, Sociale Zaken, Binnenlandse Zaken en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening die de algemene lijnen bewaakte. De minister van Binnenlandse Zaken had een Werkgroep gevormd die de feitelijke invulling van de taakstellingen regelde. In 1979 werd de Tweede Kamer geïnformeerd over een eventuele tweede fase van de spreidingsoperatie. Daar bleek inmiddels twijfel te zijn ontstaan over de haalbaarheid ervan. In de zomer van 1981 volgde een kritisch advies van de Werkgroep Spreiding Rijksdiensten[10]. Men constateerde onder meer dat de ministeriële verantwoordelijkheid onvoldoende was geregeld en dat meerjarenramingen en middelen voor uitvoering van het spreidingsbeleid rijksdiensten grotendeels ontbraken.

In een terugblik in 1990 gaf de RPD aan dat vanaf medio jaren '70 de sterke afname van de demografische en economische groeiverwachtingen in Den Haag al tot nuancering van het spreidingsbeleid had geleid. Het Noorden hield echter vast aan de afspraken met betrekking tot de verplaatsing van de Centrale Directie van de PTT. Die werden uiteindelijk ook wel nagekomen. Begin jaren '80 was de verwachting dat door directe verplaatsingen en als gevolg van multiplier-effecten een totaal van 13.200 arbeidsplaatsen zou resulteren in de verschillende regio's. Onderzoek wees uit dat het spreidingsbeleid enige verlichting had opgeleverd voor de Haagse regio. Qua ruimte werd die becijferd op 1.500 niet gebouwde woningen en 40.000 m^2 niet gerealiseerde kantoren. De kosten per verplaatste arbeidsplaats bedroegen 90.000 gulden[11]. De Universiteit van Amsterdam had de regionaal-economische gevolgen bekeken en geconcludeerd dat de spreiding een positief effect had op de werkgelegenheid van de ontvangende regio, bij een kleiner negatief effect op de donorregio.

Ontwikkelingen in de dienstensector

In de periode van de eerste drie nationale nota's werden de ontwikkelingen in de dienstensector nauwlettend gevolgd. De RPD vond het aanvankelijk lastig om er 'grip op te krijgen'. Er werd gezocht naar een goede definitie, naar informatie over de ontwikkeling van de ruimtevraag en naar het vestigingspatroon. De dienstensector - ook wel als tertiaire sector aangeduid - omvatte aanvankelijk 'alle

10 Kamerstukken II 1980/81,12831, 44.

11 Kamerstukken 1980/81, 16625, 1-2 p. 195. Hier werd een bedrag vermeld van 550.000 gulden per arbeidsplaats voor de Centrale Directie van de PTT. Het is onduidelijk wat de onderliggende berekeningen zijn geweest.

economische activiteiten die geen landbouw of industrie waren'. Medio jaren '60 leverden deze activiteiten de helft van het nationaal inkomen[12]. De verwachting was een verdere uitstoot van banen in de agrarische sector en toenemende aandelen van de beroepsbevolking in de industrie (van 37% in 1947 naar 43,3% in 1980 en de dienstensector (van 43,1% in 1947 naar 45,2% in 1980)[13].

Inzake deze dienstensector werden in het kader van het spreidingsbeleid meerdere redeneringen gevolgd[14]:

1. Tussen industrie en diensten bestond een grote mate van afhankelijkheid; sommige diensten waren het gevolg van industriële productie (handel, transport, krediet, bank en verzekeringswezen). Andere diensten waren voorbereidingen voor industriële productie (laboratoria, ingenieursbureaus). Door bevordering van regionale industrialisatie zou dus een dubbel effect ontstaan, aangezien dergelijke volgende en voorbereidende diensten met de industrie mee zouden gaan.
2. Het verzorgingspeil in de dienstensector beheerste in hoge mate de aantrekkelijkheid van een bepaalde vestigingsplaats (winkels; culturele voorzieningen) en dat type diensten zou positief kunnen bijdragen aan het spreidingsbeleid.
3. Bij de administratieve diensten vormden overheidsinstellingen een voornaam element, zowel door hun omvang als door hun agglomererende werking. Dat gaf aanknopingspunten voor de beoogde spreidingsoperatie.

In 1968 gaf het CBS[15] een beeld van de ontwikkeling van de dienstensector in de periode 1950-1965. Daaruit bleek de snelle economische groei (31,5% arbeidsvolume in manjaren, tegen 26,2% in de industrie en 18% van de gehele beroepsbevolking). Het CBS gaf ook een nadere differentiatie van de dienstensector met een onderscheid naar:

1. Handel, bank- en verzekeringswezen (werkgelegenheidsaandeel van 42%).
2. Verkeers- en vervoersbedrijven (16%).
3. Overige diensten (28%).
4. Overheid (32%).

De dienstensector was duidelijk van toenemende betekenis, voor de economie en voor de ruimtelijke ordening. Met name banken, handels- en verzekeringswezen bleken zich te concentreren in steden. De redenen daarvoor leken te liggen in de complexe arbeidsverdeling en de hoge mate van specialisatie die veel communicatie vereisten. Deze stedelijke concentratie veroorzaakte echter grote verkeersproblemen. In Amsterdam had een enquête onder 275 bedrijven met meer dan 10 werkzame personen uitgewezen dat 60% de binnenstad wilde verlaten vanwege de

12 Rijksplanologische Dienst (1966) p. 64.
13 Nota inzake de Ruimtelijke Ordening van Nederland, p. 65 e.v.
14 Nota inzake de Ruimtelijke Ordening van Nederland, p. 73 en 74.
15 Rijksplanologische Dienst (1968) p. 69: Statistisch Bulletin CBS december 1968.

toenemende congestie[16]. De vraag naar de locatievoorkeuren van dienstverlenende organisaties hield de RPD bezig. Uit een Londens onderzoek bleek dat sommige kantoortypen ook wel buiten het centrum gevestigd konden zijn. In Stockholm had men geconcludeerd dat de 'decision units' in de stad bleven terwijl de 'operational units' zich buiten de stad vestigden, maar wel in het stadsgewest bleven. In Nederland had het Economisch Technologisch Instituut (ETI) geconcludeerd dat de helft van de dienstensector niet centrumgebonden was.

Zowel de ruimtebehoefte als het vestigingsgedrag van de dienstensector werden rond 1970 gevolgd en weergegeven in jaarverslagen van de RPD. Eind 1969 had Het Financieele Dagblad een landelijke enquête gehouden onder ruim 200 makelaars. De enquête gaf onder meer aan dat in de drie grootste agglomeraties ongeveer 1 mln. m^2 kantoorruimte in aanbouw was. Het huren van kantoorruimte was een nieuw verschijnsel en de voorkeur van bedrijvigheid ging daarbij uit naar centrumlocaties, met echter de genoemde verkeersproblemen als gevolg[17]. In eigen land had het ETI eind jaren '60 voor de provincie Utrecht de ruimtebehoefte voor de dienstensector in beeld gebracht. Tot het jaar 2000 zou 60% van de groei van de Utrechtse beroepsbevolking in de dienstensector plaatsvinden. Het ging om ruim 50.000 arbeidsplaatsen, die ten dele op bedrijventerreinen terecht zouden komen en ten dele vanuit de bebouwde kom zouden kunnen worden afgeleid naar de periferie[18]. Onder meer in 1970 werd in het jaarverslag van de RPD aangegeven dat diverse kantoren vanuit het centrum naar stadsranden of aangrenzende gemeenten waren getrokken. Uit de formuleringen ontstaat de indruk dat men dit vanwege de problemen door concentratie in bepaalde stedelijke wijken - gewenste ontwikkelingen vond. Het Sociaal Fonds Bouwnijverheid had zich in Amsterdam Sloterdijk gevestigd en het computercentrum van de Amrobank was naar Amstelveen gegaan. Ook was een aantal rijkskantoren buiten de stadscentra terecht gekomen. Het CBS zat in Voorburg, de Belastingdienst in Rijswijk en de Afdeling Studietoelagen van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen was in Groningen gevestigd. Apeldoorn bleek populair; daar waren de Dienst Automatisering Rijksbelastingen, het Rijkscomputercentrum, de Verzekeringskamer en Centraal Beheer gevestigd.

Uit onderzoek van de gemeente Enschede met de Rijksuniversiteit Groningen werd geconcludeerd dat de kwaliteit van de woonomgeving de belangrijkste aantrekkingsfactor was voor vestiging van kantoren buiten West Nederland. Het aandeel van het westen in de kantorensector leek echter nog steeds uit te breiden. Tussen 1970 en 1975 steeg het aanbod van kantoorruimte in West-Nederland van bijna 68% naar 80% van het totale aanbod. Pogingen om met de Investeringspremieregeling een trend te doorbreken, waren vooralsnog weinig succesvol. Van

16 Rijksplanologische Dienst (1969) p. 76.

17 Rijksplanologische Dienst (1969) p. 84: D.A. Rompelman FD 7/3/70 massale kantorenbouw in de drie grote steden; C.W. Kok FD 6/3/70: verhuurbaarheid van kantooraccommodaties.

18 Rijksplanologische Dienst (1968) p. 70.

1970 tot en met 1975 was voor 13 nieuwe vestigingen gebruik gemaakt van de premieregeling en voor 2 uitbreidingen van bestaande vestigingen.

Eind jaren '70 besteedde de RPD vanwege de verslechterde economische ontwikkelingen aandacht aan diverse publicaties over de dienstensector als groeisector[19]. Dietvorst en Wever publiceerden een cijfermatige analyse op basis van de Algemene Volkstellingen 1960-1971. Daaruit bleek onder meer de afname van het aantal 'arbeiders' ten gunste van het aantal 'employees'. Er kwamen steeds meer bedrijfsonderdelen die niet gericht waren op fysieke productie, die zich in afzonderlijke bedrijfsgebouwen vestigden, een kleiner ruimtebeslag kenden en andere vestigingsvoorkeuren hadden. Dietvorst en Wever hadden onderzocht welke activiteiten en beroepenstructuren aan de Randstad gebonden waren. De nijverheid bleek relatief mobiel te zijn en liet tussen 1960 en 1971 een vrij sterke spreiding over alle provincies zien. De dienstensector was sterk geconcentreerd in de Randstad. Onderzoek van 't Hart toonde echter aan dat ook de hoofdkantoren van nijverheidsactiviteiten aan de Randstad gebonden waren[20].

Het Centraal Planbureau vergeleek de regionale verschillen in werkgelegenheid in de perioden 1963-1977 en 1973-1977[21]. Het CPB maakte onderscheid naar (bevolking) verzorgende en niet- verzorgende diensten. Wat die laatste categorie betrof, was er een sterke binding aan de Randstad vanwege snelle informatievoorziening, korte communicatielijnen en gewenst arbeidsaanbod. Meerdere onderzoeken lieten verschillen in economische ontwikkeling zien tussen noordvleugel en zuidvleugel van de Randstad[22]. De noordvleugel (van Velsen/Haarlem naar Arnhem/Nijmegen) had relatief veel kansrijke segmenten in de zakelijke dienstverlening. De zuidvleugel (Den Haag/Leiden - Eindhoven/Helmond) had relatief veel moderne industrie. De werkgelegenheid in diensten en industrie bevond zich nog steeds vooral in de drie Randstadprovincies. Binnen de Randstad was echter een sterke groei zichtbaar in de minder verstedelijkte gebieden en een 'regionaal economisch uitdijen' van grotere kernen.

Siegen en Stijnbosch[23] stelden dat de Nederlandse economie in een verdere fase van post- industriële samenleving was beland. Cijferweergaven naar beroepen gaven dat sterker weer dan die naar sectoren; in de secundaire sector was namelijk

---

19 Rijksplanologische Dienst (1978) p. 78 e.v.

20 't Hart: managementcentra en de locatie van topmanagement in Nederland EGI paper nr 1 UvA 1974.

21 Centraal Economisch Plan, 1978, CPB.

22 Vestigingstendenties op basis van onderzoek E Wever, Regionaal Economisch Perspectief, vakgroep Economische geografie KU Nijmegen en Onderzoek van Van der Knaap en Louter: de middelgrote steden, economisch geografisch instituut RU Groningen 1986.

23 De spreiding van het activiteitenvolume over bedrijfssectoren en beroepsgroepen in Nederland in 1973, ESB 1978 nr 3171.

sprake van een groot aandeel tertiaire en quartaire beroepen. De Groot[24] bevestigde de verschuivingen in de beroepenstructuur en wees op een gestegen opleidingsniveau. De quartaire sector van niet-commerciële dienstverlening (research, onderwijs en medische diensten) gaf in 1975 werk aan 25% van de werkzame personen. De WRR zag in het entameren van projecten in deze quartaire sector een mogelijkheid om de arbeidsvoorziening van de toekomst veilig te stellen[25]. Tegelijkertijd moest de arbeidsproductiviteit van economie en dienstensector verbeteren.

De 'zich vermoedelijk doorzettende verschuiving richting kantorensector' was voor de RPD aanleiding om opdracht te geven voor nadere onderzoeken naar het ruimtelijk gedag van de kantorensector, in het licht van overheidsplanning en beleid[26]. Het was immers een groeisector met een sterke invloed op het stedelijke economische systeem. In 1980 verscheen een basisstudie inzake het ruimtelijk gedrag van de kantorensector[27]. Die bevestigde de gerichtheid van de zelfstandige kantorensector op de grote Randstedelijke stadsgewesten. De RPD concludeerde dat er planologische criteria nodig waren voor een goede inpassing van de kantorensector in het stadsgewestelijk inrichtingsbeleid. Dat was des te belangrijker nu uit de basisstudie bleek dat kantoren op meerdere locaties konden functioneren en dat het belang van persoonlijke contacten minder groot leek te zijn. *'Het bestaande als risicomijdend te typeren vestigingsgedrag maakt het de overheid mogelijk op het spreidingspatroon in te spelen door planning van het aanbod van planologisch geschikte locaties'*[28].

Medio jaren '80 wezen de registraties van het blad Vastgoedmarkt (VGM) op een explosieve groei van het verhuurde metrage kantoorruimte. Ondanks de recordverhuren nam het aanbod van kantoorruimte echter nauwelijks af. Het totaal van direct beschikbaar aanbod van ca. 1,5 mln. m^2 en de planvoorraad van 3 mln. m^2 kantoorruimte was er volgens VGM voldoende om de verwachte vraag naar kantoorruimte tot het jaar 2000 te kunnen huisvesten. De RPD stelde in navolging van VGM vast dat sprake was van een omvangrijke vervangingsvraag. Economische en technologische veroudering van kantoren was zichtbaar in randen rond centra van middelgrote steden, in kantoorvilla's (oorspronkelijk woningen) uit de periode 1870-1930 en in kantoren uit de jaren '60. Die waren slecht bereikbaar, hadden hoge onderhoudskosten, waren niet erg representatief en weinig flexibel qua indeling. Het ging ten dele om kantoren die gebouwd waren in economisch goede tijden. De RPD concludeerde: *'Bereikbaarheidseisen van de kantorensector werden (destijds) uitsluitend vertaald in bereikbaarheid per openbaar vervoer. In deze zin*

---

24 Werkgelegenheid in de kwartaire sector, ESB 1978 nr 3167.

25 Maken wij er werk van? Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 1977.

26 Rijksplanologische Dienst (1978) p. 78 e.v.

27 Het onderzoek werd uitgevoerd door het Geografisch Instituut van de Rijksuniversiteit Utrecht:

28 Rijksplanologische Dienst (1980) p. 93.

goed bereikbare locaties werden daarom al snel geschikt geacht als kantorenlocatie. Bovendien werden gronden nogal eens bestemd voor kantoren om een plan financieel sluitend te krijgen'[29].

Een belangrijke vraag was hoe het ruimtelijk beleid zou moeten inspelen op de geschetste ontwikkelingen. Men voorzag medio jaren '80 een toenemende internationale concurrentie die de ontwikkeling van aantrekkelijke vestigingsmogelijkheden vereiste. Het was de rol van de overheid om in het ruimtelijk beleid duidelijke structuren aan te geven. Een eerste aanzet daartoe was de notitie Ruimtelijke Perspectieven 1986. Vervolgens wilde men met het bedrijfsleven komen tot de identificatie van productiemilieus voor kansrijke activiteiten. Daarbij had men geen algemene beleidslijnen voor ogen, maar maatwerk. Nederland had nog geen internationale toplocaties, maar er waren wel mogelijkheden daartoe in de Randstad. Het beleid van de Vierde Nota zou worden gericht op concentraties van bedrijvigheid in stadsgewesten en daarbinnen op enkele locaties. Ook werd een anticiperend beleid nodig geacht met betrekking tot lege verouderde kantoren: '*Op gemeentelijk niveau zal voor langere termijn een plan moeten worden ontwikkeld voor de ruimtelijke inrichting van gebieden met verouderde kantoorruimte. Daaruit zal moeten blijken welke functie een gebied in de toekomst zal kunnen hebben. Via overleg met eigenaren en beheerders zal over en weer inzicht in de plannen moeten worden geboden'*[30].

8.2.2 Periode 1990-2016

Met de Vino (1988) eindigde het sinds 1960 gevoerde spreidingsbeleid. Uitgangspunt werd de eigen kracht van regio's en de bundeling van functies - woningbouw, niet agrarische-werkgelegenheid en voorzieningen - in stadsgewesten of in door de provincies aan te wijzen centra buiten de stadsgewesten. Negen stadsgewesten kregen de status van stedelijk knooppunt. Het ging om steden met een centrumfunctie voor de regio en met goede uitgangspunten om mee te kunnen in de nationale en internationale concurrentiestrijd. Bij die uitgangspunten werden een goed infrastructuurnetwerk, kansrijke bedrijfssectoren en een (redelijk) hoog voorzieningenniveau genoemd. Tussen het verschijnen van de Vino en de vaststelling van de Vinex groeide het aantal stedelijke knooppunten onder druk van de regionale en lokale lobby van negen naar dertien en werd een hiërarchie aangebracht naar internationale, nationale en regionale knooppunten.

De stedelijke knooppunten moesten het eigen economische profiel vormgeven en de ontwikkelingsrichtingen identificeren. In figuur 8.2 worden die samengevat. De rijksoverheid was bereid tot een selectieve, gerichte middeleninzet voor verbetering van het voorzieningenniveau. Per knooppunt wilde het rijk afspraken maken over één strategisch project. Er kwamen uiteindelijk drie geldstromen beschikbaar voor de stedelijke knooppunten: een werkgelegenheidsimpuls van 500 miljoen

29 Rijksplanologische Dienst (1987) p. 27.
30 Rijksplanologische Dienst (1987) p. 32.

gulden, een eenmalig bedrag van 179 mln. gulden[31] ten behoeve van structuurversterkende investeringsprojecten en een jaarlijkse bijdrage uit de budgetten van het bedrijfsomgevingsbeleid van het ministerie van Economische Zaken (in 1992 33 mln., 1993 43 mln. en 1994 66 mln. gulden)[32].

Figuur 8.2: Stedelijke knooppunten, ontwikkelingsrichtingen en strategische projecten

	Ontwikkelingsrichting	**Strategisch project**
Amsterdam	Internationaal distributie en dienstencentrum	Oostelijk Havengebied IJ-oevers
Rotterdam	Distributie en internationale handel; daarvan afgeleide diensten en industrie	Kop van Zuid Integraal plan noordrand
Den Haag	Privaat en publiek besliscentrum; internationale dienstverlening	Nieuw Centrum
Utrecht	Nationale centrumfunctie, nationaal vestigingsmilieu	Utrecht City project
Eindhoven	Moderne industrie en verwante distributie en zakelijke dienstverlening	Westcorridor
Groningen	Centrum voor kennis en dienstverlening	Verbindingskanaalzone
Arnhem/Nijmegen	Euro trade port	Euro trade port Brabantse Poort
Enschede/Hengelo	Hoogwaardige industrie, transport en distributie + verwante dienstverlening	Stationsomgeving
Maastricht/Heerlen	Internationalisering	Ontwikkelingsas centrum-Ceramique
Leeuwarden	Nutribusiness complex	Nutri business centrum
Zwolle	Poort en schakelfunctie tussen Randstad en Noord- en Oost-Nederland	Hanzeland
Breda	Zakelijke dienstverlening, industrie, distributie en transport	Spoorzone
Tilburg	Moderne industriestad	Stationszone

Sleutelprojecten

Rond 1990 was er de breed gevoelde noodzaak om aantrekkelijke toplocaties te creëren voor hoofdkantoren van internationale bedrijven. In Nederland was er hooguit plaats voor drie toplocaties. De Ruimtelijke Verkenningen van 1990 gaven weer hoe lastig het zou zijn om het daar bij te houden:

31 Deze eenmalige budgetten kwamen uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) waarin vanaf 1995 extra aardgasbaten werden gestort.

32 Rijksplanologische Dienst (1994).

> 'Via de ruimtelijke ordening is die schaarste te creëren door op drie plaatsen toplocaties toe te staan en ze overal elders te weigeren. Het venijn zit in de staart. Want weer zal de verleiding groot zijn om net als in het verleden telkens kleine afwijkingen van de nationale beleidslijn te tolereren, met het gevolg dat straks iedere burgemeester in het Groene Hart zijn of haar eigen toplocatie heeft en Nederland geen enkele. Eenzelfde verhaal is te houden over de stedelijke knooppunten. Hoe te verhinderen dat elke zichzelf respecterende middelgrote gemeente investeringen naar zich toetrekt die in een stedelijk knooppunt voor een grotere meerwaarde zouden zorgen? Ook hier zou aanleiding kunnen zijn voor het voeren van een ander aanwijzingsbeleid. Dat kan echter alleen wanneer er nationaal consensus bestaat over de wenselijkheid van die knooppunten en die toplocaties'[33].

De Sleutelprojecten Ruimtelijke Inrichting stonden voor het concretiseren van de investeringsprioriteiten van de rijksoverheid zoals vastgelegd in Vinex, Structuurschema Verkeer en Vervoer II, het Nationaal Milieubeleidsplan+ en de Nota Regionaal Economisch Beleid. Het is niet duidelijk of deze sleutelprojecten moeten worden beschouwd als de rijkskeuze voor de beoogde internationale vestigingsmilieus. Een aantal stedelijke herontwikkelingsprojecten dat al was gestart, werd met terugwerkende kracht beschouwd als de eerste generatie sleutelprojecten. Ze waren eerder ook wel aangeduid als Voorbeeldprojecten voor Publiek Private Samenwerking. De toegenomen complexiteit van de ruimtelijke opgaven bleek uit deze omvangrijke binnenstedelijke projecten met gemengde vastgoedprogramma's, die in veel gevallen ook een forse infrastructurele opgaven inhielden (zoals de nieuwe Erasmusbrug voor de verbinding van Rotterdam Noord en Kop van Zuid).

De eerste generatie sleutelprojecten, zoals weergegeven in de Tussenstand die het Ministerie van VROM in 1991 publiceerde, omvatte 11 projecten met een kantorenprogramma van ruim 2,2 mln. m^2 [34]. In de evaluatie Sleutelprojecten die op 8 juli 2009 verscheen, werd echter een lijst van 8 eerste generatie sleutelprojecten opgenomen, met een beoogd kantorenprogramma van ruim 1,3 mln. m^2 [35]. Het City Project Utrecht schoof door naar de tweede generatie sleutelprojecten en Rotterdam Noordrand vond geen doorgang. Ook het IJ-oeverproject werd niet meer meegeteld.

Figuur 8.3: Eerste generatie sleutelprojecten op basis van VROM tussenstand 1991[36]

PPS voorbeeldprojecten 1991	**woningen**	**kantoren**	**voorzieningen**
Kop van Zuid Rotterdam	*5.120*	*377.000 m^2*	*53.500 m^2*
Oostelijk Havengebied Amsterdam	*5.700*	*19.000 m^2*	*38.100 m^2*
Sphinx Ceramiqueterrein Maastricht	*1.600*	*70.000 m^2*	*45.000 m^2*

33 Rijksplanologische Dienst (1990) p. 50.
34 Ministerie van VROM (1991).
35 Ministerie van VROM, Bureau Stedelijke Planning en TU Delft (2009) p. 28.
36 Cursief gedrukt zijn de sleutelprojecten die in de eindevaluatie vermeld werden.

PPS voorbeeldprojecten 1991	woningen	kantoren	voorzieningen
Stationsgebied Noordwest Groningen	*30-80*	*44.000 m²*	
Den Haag Nieuw Centrum	*1.200*	*200.000 m²*	*140.000 m²*
City project Utrecht	650	240.000 m²	15-30.000 m²
IJ-oevers Amsterdam	3.300	422.700 m²	164.400 m²
Integraal Plan Noordrand Rotterdam	7-9.000	350.000 m²	65.000 m²
Brabantse Poort Nijmegen	*350*	*32.500 m2*	*36.500 m²*
Corridor Welschap Eindhoven	*4.000*	*300.000 m²*	
Centraal Stadsgebied Amersfoort	*2.200*	*200.000 m²*	*92.000 m²*
		2.255.200 m²	

Medio jaren ’90 werd de selectie gemaakt voor de tweede generatie sleutelprojecten. De ruimtelijke opgave van deze projecten was het benutten van de investeringen in de Hoge Snelheidslijn voor stedelijke revitalisering door middel van planontwikkeling rond de stations. Figuur 8.4 geeft de nieuwe - tweede generatie - sleutelprojecten weer[37]:

Figuur 8.4: Tweede generatie sleutelprojecten

	Metrage kantoren	Toevoeging aan kantorenvoorraad in %	overige vastgoedplannen
Utrecht Centrum Project	382.000 m²	19%	1.500 woningen, 61.000 m² retail, 84.000 m² horeca en leisure
Amsterdam Zuidas	650.000 m²	13%	1.500 won, 6.500 m² retail, 104.000 m² bebouwd onbestemd
Den Haag Hoog Hage	600.000 m²	17%	200.000 m² bedrijfsruimte, 3400 m² retail, 750 won, 40.000 m² toeristisch recreatief
Rotterdam centraal station	200.000 m²	6%	100.000 m² won, 10.000 m² urban entertainment, waarvan 25.000 m² retail
Arnhem centraal-Coehoorn	155.000 m²	8% (2e fase 8%)	Max 400 won, 15.400 m² winkels, 4500 m² horeca leisure

Op basis van de motie Verbugt in maart 1998 is vervolgens het project Spoorzone Breda toegevoegd als zesde sleutelproject van de tweede generatie. In diverse voortgangsrapportages is de verdere uitwerking van de projecten in masterplannen te volgen. Parallel daaraan liepen de onderhandelingen over de rijksbijdragen. In de Voortgangsrapportage van december 2003 werd als totaal programma in de nieuwe sleutelprojecten gemeld een productie van ca. 10.000 woningen en 1,8 mln. m² kantoren, nagenoeg exclusief bestemd voor het topsegment van de markt. Dat werd gedefinieerd door een huurniveau van tenminste 300 gulden. In de projecten was verder sprake van 600.000 m² voorzieningen. De doelstellingen van de rijksoverheid waren - onder invloed van de net verschenen Nota Ruimte -

37 Ministerie van VROM (1998).

aangescherpt naar het realiseren van hoogwaardige bereikbaarheid, het versterken van kwaliteit, leefbaarheid en sociale veiligheid van steden en het leveren van een krachtige impuls aan de internationale concurrentiepositie.

Uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) en het Meerjaren Programma Infrastructuur (MIT) was per juni 2000 een bedrag van ruim € 1 mld. gereserveerd. Met deze rijksmiddelen verwachtte men een totale investering van € 4 mld. te realiseren. De rijksmiddelen waren primair bedoeld voor de infrastructurele werken, terwijl marktopbrengsten uit vastgoedontwikkeling de overige projectelementen moesten financieren.

Figuur 8.5: Rijksbijdragen voor de tweede generatie sleutelprojecten[38]

Sleutelproject	**Rijksbijdrage in € mln.**
Amsterdam Zuidas	334
Rotterdam	212
Den Haag	130
Utrecht	303
Arnhem	84
Breda	34
Algemene voorbereidingskosten	9

De stationsontwikkelingen in de sleutelprojecten zijn inmiddels voltooid; de vastgoedontwikkelingen lopen ten dele nog door. De nieuwe sleutelprojecten zijn in de uitvoering vertraagd als gevolg van de financieel-economische crisis die in het najaar van 2008 ontstond, maar ook door weerstand van de bevolking in onder meer Arnhem en Utrecht. Ook zijn forse financiële tekorten ontstaan die niet uit de rijksbijdragen kunnen worden gedekt. In enkele sleutelprojecten heeft de rijksoverheid een aanvullende bijdrage geleverd door kantoorruimten te huren voor rijksdiensten, zoals het gerechtsgebouw op de Kop van Zuid in Rotterdam[39].

Vinex-convenanten

De Vinex-convenvanten die zijn gesloten met de 7 Kaderwetgebieden, gaven een indicatief programma voor werklocaties, dat opgeteld bijna 8 mln. m^2 bvo kantoorruimte en ruim 4.200 ha bedrijventerrein omvatte. In tegenstelling tot de gedetailleerde afspraken over het woningbouwprogramma, werden voor de werklocaties geen nadere details vastgelegd. Gegeven de doelstelling om te komen tot bundeling van verstedelijking en nabijheid van wonen, werken en voorzieningen is dit wellicht opmerkelijk. In de eindevaluatie van het Vinexbeleid voor de periode 1995-2005 werd ter verklaring gewezen op de sturingsfilosofie die toen gold:

38 Ministerie van VROM (2003).
39 Wouden Van der (2015).

'werken is markt en die valt niet te sturen'[40]. Ten tijde van deze eindevaluatie in 2005 was van het totale programma voor kantoren ongeveer 97% gerealiseerd, met echter een afwijkende verdeling over de verschillende stadsgewesten. Met name in het gebied van het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) was beduidend meer gebouwd dan afgesproken.

Vestigingsbeleid voor kantoren: locatie en parkeerbeleid

Vanwege de groeiende automobiliteit werd in de pkb-Vino een beleidsuitspraak opgenomen inzake de vestiging van bedrijven met een bepaald type mobiliteitsprofiel op locaties met een bijbehorend bereikbaarheidsprofiel. Het was de bedoeling om in overleg met provincies en gemeenten tot een nadere uitwerking te komen en daarover vervolgens de afspraken vast te leggen. Gemeenten zouden bovendien in staat worden gesteld om met een fiscaal regime het parkeren te reguleren. In de Vinex werden de beleidsuitgangspunten echter aangescherpt en in samenwerking met het ministerie van V&W omgevormd tot een algemeen geldend nationaal beleid. De doelstelling om de groeiende automobiliteit te beheersen, was aanleiding om als onderdeel van nationale planologische beleidsvoering een vestigingsbeleid voor kantoren te formuleren. Dit werd aangevuld met algemeen geldende parkeernormen.

A-locaties waren in dit locatiebeleid stedelijke locaties met een uitstekende bereikbaarheid per openbaar vervoer (uitgedrukt in afstand tot een centraal station of intercitystation). Op een type A- locatie pasten bedrijven met een hoge arbeidsintensiteit, een hoge bezoekersintensiteit (dagelijkse stroom bezoekers, baliefuncties) en beperkte afhankelijkheid van de auto (minder dan 20% van het personeel). B-locaties hadden een goede bereikbaarheid per openbaar vervoer en ze lagen nabij een oprit van een snelweg of een stedelijke hoofdweg. De op deze locaties passende bedrijven hadden een iets lagere arbeidsintensiteit en bezoekersintensiteit bij een iets hogere afhankelijkheid van de auto. C-locaties waren geschikt voor bedrijven met een grote autoafhankelijkheid en een lage arbeids- en bezoekersintensiteit. Vestiging van kantoren op C-locaties was niet toegestaan. Het locatie- en parkeerbeleid werd uitgewerkt in de Uitvoeringsnotitie parkeerbeleid[41].

40 Kamerstukken II 2006/07, 27562, 10, p. 54.
41 Kamerstukken II 1991/92, 22383, 1.

Figuur 8.6: Locatie- en parkeerbeleid

	Bereikbaarheidsprofiel	**Parkeernormen**
A-locaties Randstad, stedelijke knooppunten en overige stadsgewesten	afstand tot een centraal station: 4 grote steden max 1200 m; overige stedelijke knooppunten: max 800 m	10 parkeerplaatsen per 100 werknemers 1 parkeerplaats per 250 m^2
A-locaties elders		20 parkeerplaatsen per 100 werknemers 1 parkeerplaats per 125 m^2
B-locaties Randstad, stedelijke knooppunten en overige stadsgewesten	afstand tot een station max 800 m afstand tot oprit snelweg max 2500 m afstand tot een stedelijke hoofdweg max 500 m	20 parkeerplaatsen per 100 werknemers 1 parkeerplaats per 125 m^2
B-locaties elders		40 parkeerplaatsen per 100 werknemers 1 parkeerplaats per 65 m^2

Slechts 6% van de bedrijven met een A- of B-profiel bleek begin jaren ’90 op de goede plek gevestigd te zijn. Bijsturen zou dus slechts op de lange termijn effect kunnen oogsten. Het locatiebeleid zou alleen kunnen slagen met de volle medewerking van gemeenten en in combinatie met andere maatregelen, zoals een stadsgewestelijk inrichtingsbeleid, het tegengaan van verkeerde ruimtelijke ontwikkelingen, bevorderen van het gebruik van fiets en openbaar vervoer, carpoolen en parkeerbeleid[42].

Rondom de formulering en de nadere uitwerking van het locatie- en parkeerbeleid werd een groot aantal onderzoeken gedaan. Een aantal daarvan gaf vertrouwen in de mogelijkheden om een stevige overgang van autogebruik naar openbaar vervoer te kunnen bewerkstelligen[43]. Aanwezigheid en kwaliteit van openbaar vervoersverbindingen - inclusief voor- en natransport - bleken daarin van belang te zijn. Zo namen forensen uit het spoorlijngebied Den Helder-Amsterdam voor 88% de trein als zij in het centrum van Amsterdam werkten, terwijl dat voor slechts 10% van de werkers in Amsterdam-West gold. Vanuit Spijkenisse reisde 75% met het openbaar vervoer naar Rotterdam Centrum (metroverbinding), vanuit Ridderkerk was dat slechts 25% (geen metro). Landelijk waren wellicht geen grote substitutie-effecten te verwachten, maar in bepaalde corridors konden die zich wel degelijk voordoen.

---

42 Rijksplanologische Dienst (1993) p. 155 e.v.

43 Op basis van Rijksplanologische Dienst (1992): Baanders, van der Hoorn Jetten: Park and Ride in North Holland, PTRC juli 1981, pg 97-110; Gremmen Gedragsbeinvloeding via economische instrumenten, Verkeerskunde april 1991, p. 22-24,30; Kopman en Katteler, Files in de Randstad, oplossingen op het spoor? Februari 1990, iov Projectbureau IVVS

De precieze vastlegging van de locaties met een A-, B- en C-bereikbaarheidsprofiel en de concretisering van parkeernormen moesten in de regio plaatsvinden[44]. Bij het bedrijfsleven bestond er grote weerstand tegen de parkeernormen. In de Uitvoeringsnotitie beschreef de minister van Verkeer en Waterstaat onder meer de zorgen van het midden- en kleinbedrijf over de verslechterde bereikbaarheid van centrumgebieden en die van vastgoedondernemers over aantasting van het rendement. Diepte-interviews bij enkele kantoorhoudende bedrijven onderstreepten dat deze weerstand tegen de stringente parkeernormen het grootste knelpunt was bij de invoering van het locatiebeleid. Vooralsnog waren de desbetreffende bedrijven overtuigd van de grote autoafhankelijkheid van eigen medewerkers en bezoekers. De beleidsaanduiding A-locatie kwam bovendien niet overeen met wat men daar in de vastgoedmarkt onder verstond. Bedrijven die qua mobiliteitsprofiel op een A-locatie hoorden, zouden dat zelf ook als een goede plek moeten gaan beschouwen. Dat vereiste veel meer aandacht voor de verbinding van stations met hun omgeving. Een beperking van het aanbod van (concurrerende) B-locaties was bovendien nodig om de ontwikkeling van A-locaties mogelijk te maken[45]. Bij de monitoring van het locatiebeleid bleek al snel dat zich in meerdere stadsgewesten (onder meer Amsterdam, Utrecht, Arnhem/Nijmegen en Eindhoven) vooral tekorten voordeden van B- en C-locaties[46].

Provincies gaven ten dele eigen invullingen aan bereikbaarheidsprofielen en mobiliteitsprofielen en niet overal werden die gecombineerd met stringente parkeernormen. De meeste gemeenten hadden het rijksbeleid in meer of mindere mate uitgewerkt in eigen documenten[47]. Begin jaren ’90 deed zich echter een terugval voor op de kantorenmarkt. De lokale prioriteit ging uiteindelijk toch naar de vestiging van bedrijven en werkgelegenheid, eventueel met een relativering van de parkeernormen. Er is dan ook niet heel veel terecht gekomen van dit vestigingsbeleid voor kantoren. In de definitieve evaluatie van het Vinex-beleid over de periode 1995-2005 maakte het ABC-locatiebeleid geen deel uit van de terugblik; in meerdere voetnoten werd aangegeven dat het ABC-locatiebeleid ‘halverwege de Vinex-periode’ is beëindigd en derhalve buiten de evaluatie was gehouden[48].

Het locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen werd in de Nota Ruimte (2004; vaststelling 2006) gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten. Het bunde-

---

44 Rijksplanologische Dienst (1993); met ingroeimodellen werd bedoeld dat een ruime parkeercapaciteit geleidelijk werd verminderd in samenhang met verbetering van het openbaar vervoer of bestande parkeercapaciteit geleidelijk moest worden gedeeld door meer bedrijven

45 Op basis van Rijksplanologische Dienst (1993): Praktijk: interviews gehouden bij 8 bedrijven/organisaties op A-locaties. B&A Groep: Locaties langs het spoor. Ervaringen van bedrijven op A-locaties, 1993, in opdracht van RPD.

46 Rijksplanologische Dienst (1990) p. 90.

47 Wouden van der (2015).

48 Halverwege de Vinex-periode zou betekenen dat het beleid al rond het jaar 2000 is beëindigd. Kamerstukken II 2007/08, 27562,10, onder meer voetnoot 36 op p. 54.

lingsbeleid van de Vinex werd voortgezet en voorzien van belangrijke nieuwe ideeën over de uitvoering ervan. Voor complexe geïntegreerde projecten werd een nieuwe aanpak geïntroduceerd in de vorm van ontwikkelingsplanologie. De term ontwikkelingsplanologie die stond voor een ontwikkelingsgerichte aanpak en procesgang, werd al snel vervangen door het begrip gebiedsontwikkeling dat een schaalniveau aangaf. De nieuwe manier van samenwerken tussen overheden en marktpartijen werd ondersteund door de herziene Wro 2008 en op allerlei manieren gestimuleerd. Er werden onder meer voorbeeldprojecten geselecteerd - elke provincie droeg een voorbeeldproject aan - en kennisontwikkeling georganiseerd. De volgende voorbeeldprojecten werden benoemd[49]:

Groningen: Blauwe Stad en Meerstad.
Friesland: De Zuidlanden (Leeuwarden).
Drenthe: Het Hunze-project.
Overijssel: IJsseldelta Zwolle-Kampen-Zwartewaterland.
Gelderland: Groei en krimp recreatiebedrijven op de Veluwe.
Utrecht: Hart van de Heuvelrug.
Limburg: Klavertje 4.
Noord-Holland: Wieringerrandmeer en Bloemendalerpolder/KNSF.
Noord-Brabant: Ontwikkelingsprogramma West-Brabant.
Zeeland: Kust West- Zeeuws-Vlaanderen.
Flevoland: Oost-West-as Lelystad-Dronten-Zwolle.
Zuid-Holland: Rijn-Gouwe-zone.

De gebiedsontwikkelingen die op basis van de Nota Ruimte zijn gestart, hebben merendeels last gehad van de financieel-economische crisis die vanaf het najaar van 2008 aan de orde was. Een aantal projecten (zoals het Wieringer Randmeer) is geannuleerd. Enkele andere zijn wel gestart maar vooralsnog niet voltooid (zoals de Blauwe Stad). In de SVIR komen dergelijke grootschalige gebiedsopgaven niet meer terug. In plaats daarvan zijn zeven MIRT-gebieden benoemd. Het vestigingsbeleid met planologische criteria is vervangen door een afwegingsinstrument in de vorm van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking.

Rijksinitiatief om te komen tot een Convenant Aanpak Leegstand Kantoren

Het ministerie van I&M was namens de Staat der Nederlanden een van de partijen die een Convenant formuleerden voor de aanpak van de kantorenleegstand. Andere partijen waren het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en koepelorganisaties van vastgoedontwikkelaars en vastgoedbeleggers. Een sterk toenemend overaanbod en leegstand van kantoorruimte waren de aanleiding. Doelstelling van het convenant was het bereiken van een goed functionerende kantorenmarkt. Daaronder werd begrepen een kantorenvoorraad die '*beter was toegesneden op de diverse gebruikersvragen qua kwaliteit, loca-*

49 Kamerstukken II 2003/04, 29435, 3, p. 12.

ties, gebouwfunctionaliteit en omvang'[50]. In tien jaar tijd wilden de partijen de publiekrechtelijke plancapaciteit terugbrengen tot het totaal van vervangingsvraag en uitbreidingsvraag. Er werden afspraken gemaakt die gebiedsgericht zouden worden uitgewerkt. De deelnemende partijen kregen elk de verantwoordelijkheid voor een deel van de afgesproken acties. Taak van de rijksoverheid was het uitvoeren van onderzoek naar bruikbaar instrumentarium, kennisontwikkeling en de inzet van expertteams. Na de ondertekening van het convenant zijn er weinig concrete acties meer geweest, van de rijksoverheid noch van anderen. Een belangrijk onderdeel van het convenant, de opzet van een zogenoemd sloopfonds, is tot op heden niet geslaagd. Wel zijn andere, meer lokale initiatieven ontstaan, zoals de omzetting van kantoorruimte naar andere bestemmingen (met name hotels en studentenhuisvesting) en reductie van de planvoorraad. Een aansprekend voorbeeld van planreductie vond plaats door de provincie Utrecht, met behulp van vigerend planologisch instrumentarium[51].

8.3 Nationale planologische beleidsvoering met betrekking tot de markt voor winkelvastgoed

De detailhandel heeft meer dan de kantoororganisaties te maken gehad met maatregelen van nationale planologische beleidsvoering. Het planningprincipe van ruimtelijke hiërarchie was lange tijd dominant in deze beleidsvoering. Ontwikkelingen in de detailhandel werden nauwlettend gevolgd door zowel het ministerie van Economische Zaken als dat van Ruimtelijke Ordening. Beide departementen voerden beleid, gericht op de bescherming van belangen van bestaande winkeliers en op het behoud van bestaande winkelstructuren. Meer dan in de kantorenmarkt het geval was, liepen economische en planologische belangen parallel. Er werd geruime tijd een gezamenlijk rijksbeleid gevoerd. Globaal kan worden gesproken van drie perioden:

- tot 1973: het planmatig streven naar modernisering van het winkelapparaat met een hiërarchische ordening van kernen en voorzieningen;
- van 1973 tot 2006: rijksbeleid met betrekking tot detailhandelsvestigingen, vormgegeven vanuit economische en planologische belangen, met inzet van planologische instrumentarium. Het rijksbeleid werd enkele keren aangepast aan veranderende omstandigheden;
- na 2006: decentralisatie van het detailhandelsvestigingsbeleid naar provincies en gemeenten.

De drie periode worden in de volgende subparagrafen beschreven.

50 Convenant Aanpak Leegstand Kantoren dd 27 juni 2012, art 2.1.
51 www.provincie-utrecht.nl Aanpak Kantoren Transformatie.

8.3.1 Periode tot 1973

In de jaren ´60 waren hiërarchische planningprincipes dominant. In de naoorlogse periode van wederopbouw en uitbreiding was de overtuiging ontstaan dat de verschillende ruimtelijke schaalniveaus elk hun eigen voorzieningenniveau kenden. Dat gold binnen de steden (met als te onderscheiden schaalniveaus de buurt, de wijk, het stadsdeel en het centrum) en tussen de kernen van verschillende omvang. In een groot aantal onderzoeken werd geprobeerd om de wetmatigheden op te sporen: '*een systematische analyse van de hiërarchie van verzorgende centra voor het gehele land kan een waardevolle bijdrage zijn voor een verantwoord beleid ten aanzien van de vormgeving van het voortgaande verstedelijkingsproces*'[52]. Medio jaren '60 werd onderzoek gedaan met als doel om een ideaaltypische kernenhierarchie te bouwen op basis van de verzorgende functie die bij de verschillende schaalniveaus hoorde. Er werden 62 verzorgingselementen onderscheiden en toebedeeld aan nationale stedelijke centra, regionale stedelijke centra, grote regionale centra, kleine regionale centra en plattelandscentra[53].

Begin jaren '70 werd een adviesgroep Hiërarchie van Kernen ingesteld door de RPD. Deze kwam met een uniformering van begrippen en methodologische voortgang in het onderzoek naar de 'samenhang tussen ruimtelijke ordening en de hierarchie van verzorgingselementen'[54]. Medio jaren '70 ging een groot onderzoek van start dat de feitelijke hiërarchie van winkelcentra in beeld bracht. De deelrapporten die in de jaren 1974-1976 verschenen, lieten zien dat de consument in geplande winkelvoorzieningen zich in grote lijnen gedroeg zoals was verwacht. Een kanttekening werd gemaakt bij de kleinere buurtcentra; die leken er vooral te zijn voor de 'vlugge en vergeten boodschappen'[55]. De onderzoekers bleven, met verwijzing naar de kanttekeningen voor het buurtniveau, de 'functioneel hiërarchische conceptie van winkelplanning' aanbevelen. In diezelfde periode verscheen echter een eveneens uitgebreid verkennend onderzoek dat - in afwijking van het bovenstaande - concludeerde dat er geen optimaal spreidingspatroon van voorzieningen bestond[56]. Dat leidde echter niet tot bijstelling van beleidsvoering.

Er bestond een uitgebreide gegevensverzameling rondom winkelvoorzieningen. Nauwkeurig werd van jaar op jaar de afname van het aantal verkooppunten bij-

52 Rijksplanologische Dienst (1965) p. 82.

53 Rijksplanologische Dienst (1965), met verwijzing naar TESG december 1961, januari 1962 en de studie van ir A.J: Voortman, Landbouwhogeschool Wageningen.

54 Rijksplanologische Dienst (1972) p. 62 en (1973) p. 51.

55 Buursink & Heins: De hiërarchie van winkelcentra, deelrapport 1 Groningen Noord en deelrapport 2 Breda Zuidoost (1974). In 1976 verschenen deelrapporten 3 Rotterdam Nieuw Zuid en 4 Amersfoort Oost.

56 Op basis van Rijksplanologische Dienst (1977), p. 63: Buit & Nozeman 1974-1976: De gewenste spatiëring van het voorzieningenapparaat, deelnota A de deskundigen(1974), deelnota B ondernemers (1975) deelnota C consumenten (1976) deelnota: samenvatting en beleidssuggesties (1976) en deelnota D: instrumenten en condities (1977).

gehouden door het Centraal Registratiekantoor Detailhandel-Ambacht. Het Economisch Instituut Midden en Kleinbedrijf (EIM) zette een cartotheek op met informatie over nieuwe winkelcentra[57]. Op basis daarvan werd onder meer weergegeven dat er in de periode 1950-1965 ca. 90 'koopcentra van moderne opzet' bijgekomen waren, te weten:

- 25 buurtcentra (met minder dan 15 winkeleenheden);
- 37 wijkcentra (met 15-30 winkeleenheden);
- 24 stadsdeelcentra (met meer dan 30 winkeleenheden).

Medio 1966 was er zicht op nog eens 500 plannen voor nieuwe winkelcentra. Van 300 plannen was het schaalniveau bekend. Het ging om 200 buurtwinkelcentra, 60 wijkwinkelcentra en 40 stadsdeelcentra.

Het Centraal Instituut Midden en Kleinbedrijf (CIMK) ontstond medio jaren '60 als een samenwerking tussen privaatrechtelijke organisaties van werkgevers en werknemers en de publiekrechtelijke organisatie van de overheid. Dit CIMK installeerde in 1968 een Raad van Advies voor de Planologie, die gevraagd en ongevraagd advies kon geven bij de wetenschappelijke fundering van planologisch advieswerk en de 'uitbouw en ruimtelijke inpassing van het verzorgingsapparaat in bestemmingsplannen'. Ook was er een Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf die als een lobbyorgaan functioneerde.

Terwijl in de jaren '60 en '70 op veel plaatsen nieuwe winkelcentra verschenen, was er tegelijkertijd sprake van een noodzakelijke sanering. Het ministerie van Economische Zaken ontwikkelde een programma voor bedrijfsbeëindiging dat met name gericht was op de kleine zelfstandigen die het hoofd niet meer boven water konden houden. Begin 1970 was sprake van bijna 12.000 aanvragen voor ondersteuning bij bedrijfsbeëindiging die voornamelijk betrekking hadden op winkels in de levensmiddelenbranche[58]. Het ministerie van VRO bezag deze ontwikkelingen als volgt: '*Bij een juist samengaan - ruimtelijk bezien - van sanering en ontwikkeling - dit laatste met name in de grotere en levenskrachtige woonkernen ten plattelande - zal een bevredigende verbetering van het verzorgingspeil in de desbetreffende streken worden bereikt*'[59].

Hoofdlijnen in de ontwikkeling van de detailhandel waren vanaf de jaren '60 filiaalvorming en schaalvergroting waarbij zich nieuwe winkelformules en vestigingspatronen voordeden. Deze ontwikkelingen werden eveneens nauwlettend gevolgd. Eind jaren '60 werd een Nota Midden- en Kleinbedrijf aan de Tweede Kamer gestuurd waarin de toename werd geconstateerd van 'verbruikersmarkten' die ook wel als 'cash and carry' werden aangeduid. Ze werden gekenmerkt door de

57 Rijksplanologische Dienst (1966) p. 64-66.
58 Rijksplanologische Dienst (1970) p. 74.
59 Rijksplanologische Dienst (1965) p. 59.

vestiging in eenvoudige bedrijfsruimten, doorgaans buiten bestaande centra. Dergelijke verbruikersmarkten hadden een groot oppervlak, een ondiep en breed assortiment, beperkte continuïteit van merken, verkoop in zelfbediening en lage prijzen. In 1970 werden 130 verbruikersmarkten geteld die voor 75% op geïsoleerde plaatsen in of buiten de bebouwde kom gevestigd waren en een uitstralingseffect hadden van 5 tot 10 km[60]. Dergelijke distributievormen voorzagen in de behoefte van de consument, maar 'zwaarwegende factoren' pleitten tegen 'een dergelijke spontane ontwikkeling'. Tot de zwaarwegende factoren rekende de RPD onder meer de schaarse grond[61].

In 1971 was sprake van meerdere juridische procedures vanwege conflicten over de vestiging van cash and carry-bedrijven op een industrieterrein (Diemen) en een veilingterrein (Obdam). Ook waren er 'spanningen' over dergelijke vestigingen in Maasluis, Dongen, Hoorn en Vlissingen. De Commissaris van de Koningin van Noord-Holland en de burgemeester van Purmerend hadden een conflict over de vestiging van een zelfbedieningswarenhuis op een industrieterrein[62]. Er werden vragen over gesteld in de Tweede Kamer. Een interdepartementale werkgroep, aangevuld met een vertegenwoordiging van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, deed nader onderzoek. De vraagstelling voor de werkgroep was in welke mate perifeer en solitair gelegen detailhandelsvestigingen toelaatbaar zouden zijn, zonder daarbij de belangen van ordelijk economisch verkeer, ruimtelijke ordening en verkeer te schaden. De werkgroep benadrukte de '*neutrale houding tegenover distributievormen'* want men ging uit van het beginsel van *'vrije ondernemingsgewijze productie en consumptie'*.

De werkgroep rapporteerde op 19 maart 1973. In het rapport werden vier categorieën van detailhandelsvestigingen nader beschreven:

- zelfbedieningsgroothandelsbedrijven (cash and carry): in 1970 ging het om 114 bedrijven met 95% van het assortiment in de sfeer van levensmiddelen en een gemiddeld oppervlak van 1.300 m^2;
- verbruikersmarkten: ca. 180 bedrijven waarvan slechts een derde in een centrum gevestigd was en het assortiment eveneens non-foodartikelen bevatte;
- regionale winkelcentra, waarvan er in Europa inmiddels 16 waren maar die zich in Nederland nog niet voordeden;
- vrijstaande zelfbedieningswarenhuizen: eind 1972 waren er 5, waarvan 3 solitair gelegen. Ze waren een verdieping hoog, ca. 6.000 m^2 in winkeloppervlak en besloegen inclusief parkeren 2 à 3 ha. De werkgroep maakte melding van plannen voor superstores van 7.500 m^2 nvo (10.000 m^2 bvo), met ca. 30.000 artikelen. Inclusief 1.000 tot 1.500 parkeerplaatsen ging het om een ruimtebeslag van 5 à 7 ha. Dergelijke superstores hadden in een straal van 10 tot 15 km

60 Rijksplanologische Dienst (1970) p. 74 e.v.
61 Rijksplanologische Dienst (1969) p. 78 e.v.
62 Rijksplanologische Dienst (1971) p. 64 e.v.

ca. 250.000 klanten nodig en ze zochten daarom naar goed bereikbare locaties langs stadsranden en ringwegen.

De werkgroep had dergelijke ontwikkelingen getoetst aan de beleidsdoelen met betrekking tot ruimtelijke ordening, verkeer en distributieve voorzieningen. Die beleidsdoelen beoogden:

- handhaving van het fijnmazige distributiepatroon;
- rendabele exploitatiemogelijkheden voor ondernemers in bestaande winkelgebieden;
- ruime keuzemogelijkheden voor de consument;
- bescherming van de bestaande stedelijke structuur;
- terugdringen van de automobiliteit.

De conclusie van de werkgroep was dat perifeer en solitair gelegen vestigingen haaks stonden op deze doelstellingen en '*alleen toelaatbaar zijn in grootstedelijke gebieden waar dergelijke vestigingen een complementaire functie hebben ten opzichte van andere centra'*. Naar aanleiding van de conclusie van de werkgroep stuurden de minister van VRO en de staatssecretaris van EZ op 29 augustus 1972 een circulaire aan provinciale en gemeentelijke besturen. De aanvraag bouwvergunning voor dergelijke perifere en solitaire detailhandelsvestigingen moest nauwgezet worden getoetst aan de ter plaatse geldende voorschriften en eventueel moesten deze voorschriften worden herzien. Een jaar later werd een en ander verder uitgewerkt in een formeel regeringsstandpunt[63] dat in samenvatting door de RPD werd weergegeven[64]:

- *grote detailhandelsbedrijven zijn aanvaardbaar in de periferie van steden als complementaire voorziening. Vestiging in de groene weide is slechts toelaatbaar als trekkersfunctie van een gepland woongebied;*
- *besluitvorming over grote detailhandelsvestigingen buiten winkelgebieden mag niet alleen worden overgelaten aan de gemeente. Provinciale besturen moeten regionale aspecten afwegen bij het opstellen van streekplannen en moeten zorgen voor een adequate regionale overlegstructuur. Voor streek-, structuur- en bestemmingspannen met distributieve voorzieningen is een dpo onontbeerlijk. Het voornemen is om dat expliciet vast te leggen in het BRO art. 2 en 7;*
- *voor elke aanvraag bouwvergunning voor een grootschalige detailhandelsvestiging is voorlopig een afzonderlijk distributie planologisch onderzoek nodig;*
- *op korte termijn moet een herziening van bestemmingsplannen plaatsvinden voor industriële en handelsterreinen waar grote detailhandelsvestiging mogelijk zou zijn.*

63 Kamerstukken II 1972/73, 12321, 3.

64 Rijksplanologische Dienst (1973) p. 44 e.v.

8.3.2 Periode 1973-2006

In de periode 1973 tot 2006 was het beleid inzake perifere detailhandelsvestigingen (PDV-beleid) van kracht. Het werd parallel aan nationale planologische beleidsvoering vanaf 1973 ontwikkeld in samenwerking tussen de bewindspersonen van ruimtelijke ordening en economische zaken en vastgelegd in beleidsbrieven (met name van 29 augustus 1973, 5 december 1984 en 19 juli 1993). De essentie van het beleid werd al in 1973 geformuleerd: buiten de bestaande centra en in de periferie van steden waren detailhandelsvestigingen alleen toegestaan voor zover zij een complementaire functie vervulden ten opzichte van de binnenstad. Detailhandelsvestigingen in het buitengebied (de groene weide) moesten worden geweerd vanwege de verkeer-aantrekkende werking, het extensieve grondgebruik en het onttrekken van schone werkgelegenheid aan woongebieden. Voor alle plannen waarin distributieve voorzieningen aan de orde waren, werd een distributieplanologisch onderzoek noodzakelijk geacht. De verplichting van een distributieplanologisch onderzoek werd in 1976 vastgelegd in het Besluit Ruimtelijke Ordening 1965. In 1977 werd een brede werkgroep ingesteld die richtlijnen moest formuleren voor de uitvoering van zo'n distributieplanologisch onderzoek. Deze richtlijnen verschenen in 1980. In 1983 werd echter een gewijzigd regeringsstandpunt aan de Tweede Kamer aangeboden: provincies en gemeenten moesten zelf beoordelen in welke mate en op welke wijze zij het te voeren distributieplanologische beleid met onderzoek willen onderbouwen. De onderzoeksplicht bleef dus bestaan, maar de onderzoeksvorm was vrij.[65]

Distributieplanologisch onderzoek (DPO)

Het onderzoek is gericht op de vaststelling van het metrage aan winkels dat verantwoord kan worden toegevoegd. De onderzoeksplicht (die nog steeds bestaat voor uitbreiding van het winkelareaal) krijgt meestal invulling in een distributieplanologisch onderzoek. In het DPO wordt voor een afgebakend onderzoeksgebied bekeken hoe de bestedingsruimte zich ontwikkelt en of - gezien het reeds aanwezige metrage aan winkels - ruimte voor toevoegingen bestaat. De basisformule ziet er als volgt uit:

B = I * T * K * (100/100-E), waarbij:

B: de verwachte consumptieve bestedingen in jaar x in gebied y
I: verwachte aantal inwoners in jaar x in gebied y
T: verwachte toonbankbestedingen per inwoner in jaar x
K: verwachte koopkrachtbinding als % van de detailhandelsomzet
E: verwachte koopkrachttoevloeiing van buiten naar gebied y als % van de detailhandelsomzet[66]

65 Rijksplanologische Dienst (1983) p. 63.
66 Op basis van Evers, Kooiman & Van der Krabben (2012).

Deze eenvoudige formule vereist een groot aantal data en kengetallen. Bovendien moeten inschattingen worden gemaakt, bijvoorbeeld van de mate waarin koopkracht daadwerkelijk in het gebied terecht komt en van de mate waarin op koopkracht van buiten het gebied kan worden gerekend. De essentie is echter dat de potentiële omzettoename voor detailhandel wordt berekend en wordt gecombineerd met de 'ruimte' om extra winkelmeters toe te voegen. Daaruit ontstaat een indicatie van de vraag naar winkelvastgoed. In varianten op het DPO worden ook berekeningen gemaakt van gevolgen van een nieuwe ontwikkeling op bestaande koopkrachtstromen. Daaruit kan een beeld ontstaan van de gevolgen van een nieuwe centrumontwikkeling voor bestaande centra (zogenoemde impactstudies).

In 1973 werden de branches met een complementaire functie die zich buiten bestaande centra mochten vestigen, expliciet vastgelegd. Het ging om:

- brandgevaarlijke en explosiegevaarlijke stoffen;
- detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit van industrie en ambacht (ofwel handel in de in eigen bedrijf vervaardigde goederen);
- volumineuze goederen: auto's, boten, caravans, landbouwwerktuigen, grove bouwmaterialen.

Nieuwe ontwikkelingen noodzaakten begin jaren '80 tot actualisering van het PDV-beleid. In 1982 had het CIMK onderzoek gedaan naar het vestigingsgedrag van grootschalige meubelvestigingen op perifere locaties. Naar aanleiding daarvan werd op 3 december 1984 een nieuw regeringsstandpunt aan de Tweede Kamer gestuurd dat het volgende inhield[67]:

- het beleid bleef erop gericht om de vestiging van detailhandel op perifere locaties zo veel mogelijk tegen te gaan;
- onder voorwaarden en bij uitzondering waren grootschalige meubeldetailhandel en bouwmarkten toegestaan, indien deze niet ruimtelijk inpasbaar waren in bestaande structuren;
- vestiging van discountbedrijven in leegstaande bedrijfspanden buiten winkelgebieden was niet gewenst.

Door de RPD werd daaraan toegevoegd dat de voornemens van Macintosh NV om 50 à 60 Superconfex bedrijven te vestigen op goedkope locaties buiten winkelgebieden, een voorbeeld van de laatste, niet gewenste categorie waren[68].

Medio jaren '80 werd een aantal problemen van de detailhandelsstructuur nader geanalyseerd[69]. De sterke groei van het winkelareaal in de jaren '60 (gemiddeld

67 Kamerstukken II 1984/85, 18786,1.
68 Rijksplanologische Dienst (1984) p. 64.
69 Rijksplanologische Dienst (1985-1986) p. 56 e.v.

184.000 m^2 per jaar) en '70 (gemiddeld 136.000 m^2 per jaar) had overaanbod veroorzaakt. Er was concurrentie tussen winkelgebieden ontstaan die leegstand veroorzaakte. Daardoor dreigden er 'witte vlekken' te komen in het fijnmazige net van winkelvoorzieningen: '*De consument is daardoor aangewezen op een eenzijdig, te duur of veraf gelegen aanbod'*[70]. Sinds 1960 was het aandeel van het midden- en kleinbedrijf in de consumptieve bestedingen gedaald van 70% naar minder dan 50%. Het grootwinkelbedrijf had dat aandeel overgenomen. De buurtcentra hadden het moeilijk als gevolg van deze verschuiving. Bovendien was in veel buurten en wijken de gemiddelde woningbezetting fors gedaald en was de mobiliteit van bewoners toegenomen. Onderzoek van het CIMK had aangegeven dat de helft van de 400 centra die gebouwd waren tussen 1960 en 1973 aan renovatie toe was. De 'standaardconsument met voorspelbaar koopgedrag' was aan het verdwijnen. Men zag enerzijds grootschalige goedkope winkels en anderzijds kleinschalige gespecialiseerde winkels ontstaan. De RPD schetste meerdere ruimtelijke scenario's voor de beleidsmatige reactie op deze ontwikkelingen:

1. Men kon ruimte bieden aan solitaire vestigingen buiten de bestaande winkelgebieden op locaties die gelegen waren in het stedelijk gebied. Dat was aantrekkelijk voor de consument en wellicht gaf het ook mogelijkheden om leegstaande panden te vullen. Als nadelen zag de RPD de afnemende aantrekkelijkheid van woongebieden door het verdwijnen van bestaande centra, het ruimtebeslag voor parkeren en problemen voor de 'minder mobiele consument', die verder zou moeten reizen voor de boodschappen.
2. Een tweede scenario ging uit van het bieden van ruimte aan solitaire vestigingen in speciale nieuwe winkelgebieden. Een aantal perifere locaties zou daar specifiek voor kunnen worden bestemd. Voordeel was het doelmatiger gebruik van dergelijke, veelal suboptimaal ingevulde locaties. Ook in dit scenario werd koopkracht onttrokken aan bestaande centra, maar waarschijnlijk in mindere mate. Ook in dit scenario voorzag men problemen voor de minder mobiele consument.
3. Als derde scenario schetste de RPD beleidsmaatregelen die bestaande winkelgebieden geschikt zouden maken voor de vestiging van grootschalige detailhandel. Dat zou in beperktere mate koopkracht onttrekken aan bestaande centra en het zou bijdragen aan modernisering van deze centra. De omvangrijke bouwtechnische en stedenbouwkundige aanpassingen die ervoor nodig waren, vereisten twee belangrijke voorwaarden:
- omdat goedkope huisvesting nodig was, was actief gemeentelijk beleid nodig op de vastgoedmarkt en de bereidheid om geld bij te leggen;
- er moest sprake zijn van een goede autobereikbaarheid en voldoende parkeren.

De voorkeur ging uit naar het derde scenario en daar wilde men graag beleidsmatige sturing aan geven. De feitelijke afwegingen zouden echter op het lokale niveau moeten plaatsvinden

70 Rijksplanologische Dienst (1984) p. 64.

Eind jaren ’80 kwam de revitalisering van het kernwinkelapparaat op gang. Enkele tientallen plannen waren al uitgevoerd of in voorbereiding. De RPD wees in de Ruimtelijke Verkenningen van 1989 op winkelcentrum De Roselaar in Roosendaal en winkelcentrum Het Loon in Heerlen. Beide waren na de renovatie ‘Europees winkelcentrum van het jaar’ geworden (resp. in 1985 en 1986). De centra hadden een overkapping gekregen, een schil van nieuwe winkelunits en ze waren afsluitbaar. Duidelijk was echter ook dat renovaties alleen op een financieel haalbare wijze konden worden uitgevoerd door deze te combineren met uitbreiding van het winkelareaal. De grote mate van huurbescherming met langlopende huurcontracten had als gevolg dat de kosten van renovatie pas na expiratie van de contracten konden worden doorberekend in de nieuwe huurprijs[71].

Nieuwe winkelformules gaven in de jaren ‘90 de voortgaande schaalvergroting weer een nieuwe dimensie. Superstores als Toys, Megapool, BCC en Halfords zochten een groot vloeroppervlak, lage huisvestingslasten, goede autobereikbaarheid, parkeermogelijkheden, goede laad- en losmogelijkheden en goede zichtbaarheid. Er was zorg over ongewenste ontwikkelingen langs uitvalswegen en een verdere bedreiging van bestaande centra en winkelhiërarchie. Men wilde echter ook tegemoet komen aan de dynamiek van de detailhandel. In 1993 kwamen de bewindspersonen van VROM en EZ met een volgende beleidsbrief ten behoeve van actualisering van het PDV-beleid[72]. Ze wilden het beleid grotendeels handhaven, maar provincies en gemeenten kregen meer vrijheid om uit te werken wat tot het assortiment op PDV-locaties behoorde. Daarbij werden ook de zogenoemde GDV-locaties geïntroduceerd voor grootschalige detailhandelsvestigingen. Regionaal samenwerkende gemeenten en provincies konden in een detailhandelsstructuurvisie een locatie aanwijzen waar ruimte was voor de geconcentreerde vestiging van grootschalige detailhandel. Op dergelijke locaties zouden de branchebeperkingen van het PDV-beleid niet of niet volledig gelden.

In een structuurvisie konden gemeenten eventuele beperkingen aangeven, bijvoorbeeld een oppervlaktecriterium van tenminste 1.500 m^2 bvo. GDV-locaties werden in eerste instantie alleen mogelijk in de 13 stedelijke knooppunten en daarna eventueel in alle stadsgewesten. De ontwikkeling van de aantallen perifere centra en daarin gevestigde winkels werd nog even gevolgd. Onder meer in 1996 werd melding gemaakt van een fors metrage aan nieuwbouwplannen op perifere locaties (ca. 900.000 m^2) en van branchevervaging. Ca. 20% van de vestigingen hoorde eigenlijk niet thuis op een PDV-locatie.

Wellicht even belangrijk als de verruiming van het detailhandelsvestigingsbeleid was de verruiming van de openingstijden. In 1996 werd de Winkelsluitingswet vervangen door de Winkeltijdenwet. Die maakte langere avondopeningen moge-

71 In feite bestaat deze situatie nog steeds; vernieuwing van winkelgebieden leidt dan ook steeds tot extra metrage.

72 Kamerstukken II 1992/93, 18786, 24 en 27.

lijk gaf en gemeenten de ruimte om te besluiten over zondagopeningen. In veel gemeenten is de koopzondag inmiddels een feit.

8.3.3 Periode vanaf 2006

In de Nota Ruimte die in 2004 verscheen en in 2006 werd vastgesteld, werd het detailhandelsvestigingsbeleid gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten. Bij de behandeling van de Nota Ruimte had de minister onder druk van de Tweede Kamer het formuleren van een regionale detailhandelsvisie verplicht gesteld. Ook werd de motie van Van Bochove c.s. aangenomen die als uitgangspunt vastlegde dat nieuwe vestigingslocaties voor detailhandel niet ten koste mochten gaan van bestaande detailhandelsstructuren in wijkwinkelcentra en binnensteden.

Provincies legden in 2006 via het IPO een aantal richtlijnen vast met betrekking tot perifere detailhandel[73]. De richtlijnen hielden een voorzetting in van het voormalige rijksbeleid, waarbij de positie van bestaande winkelgebieden prioriteit had, de vestiging van detailhandel in het buitengebied (weidewinkels) werd uitgesloten en de vestiging van grootschalige winkelvoorzieningen op perifere locaties kon plaatsvinden als deze niet in bestaande centra geaccommodeerd konden worden. Daarbij werden branches benoemd die moeilijk inpasbaar waren in bestaande winkelgebieden, vanwege de volumineuze aard, brand- en explosiegevaar en dagelijkse bevoorrading. Grootschalige detailhandel mocht geen ontwrichtende werking hebben op de bestaande detailhandelsstructuur. Onderzoek moest aantonen dat van een dergelijke werking geen sprake zou zijn. Veel provincies legden op basis van de richtlijnen van het IPO een eigen restrictief beleid vast in streekplannen en provinciale verordeningen. Per saldo hebben provincies het oude rijksbeleid voor detailhandelsvestiging voortgezet. Sinds de decentralisatie van het detailhandelsvestigingsbeleid hebben zich meerdere discussies voorgedaan over de ontwikkeling van zeer grote winkelcentra (waaronder een centrum van 90.000 a 150.000 m^2 bij Geldermalsen en een grote Mall bij Tilburg) en diverse initiatieven voor Factory Outlet Centers[74]. Dergelijke initiatieven zijn tot nu toe steeds tegengehouden door onder meer de provincies.

In 2015 publiceerde het ministerie van Economische Zaken met de G32-gemeenten, de VNG en diverse koepelorganisaties op het gebied van vastgoed en retail de Retailagenda. Aanleiding was de toenemende leegstand van winkelvastgoed. Men constateerde een overcapaciteit van 30% in het metrage aan winkelvastgoed (7,5% van de panden). Partijen beoogden het sluiten van Retaildeals met gemeenten die actief wilden meewerken aan een toekomstgericht retailbeleid. De Retailagenda bevat 20 afspraken die onder meer een regierol neerleggen bij provincies en gericht zijn op vergroting van flexibiliteit in de vastgoedmarkt en vermindering van

73 Brief van het IPO aan de minister van VROM, 23 februari 2006

74 Naast de bestaande factory outlet centra in Roosendaal, Maasbracht en Lelystad is medio 2017 sprake van plannen voor outletcenters in Zevenaar, Zoetermeer en Halfweg.

regeldruk. Provincies hebben in oktober 2016 hun eigen retaildeals aangeboden aan de minister. Zij namen zich voor de regie te nemen in regionale samenwerking en afstemming. Ze wilden (ruimtelijke) instrumenten inzetten om vitale en toekomstbestendige winkelgebieden te realiseren en winkelleegstand tegen te gaan en te voorkomen.

8.4 Conclusies - beantwoording van deelvraag 6

De vraagstelling in dit hoofdstuk betrof de elementen van nationale planologische beleidsvoering die gevolgen kunnen hebben gehad voor het functioneren van de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed. Die waren ondanks vergelijkbare vertrekpunten verschillend voor beide vastgoeddeelmarkten. Voor de kantorenmarkt waren na 1990 de maatregelen van (regulerend) locatie- en parkeerbeleid en de (stimulerende) rijksbetrokkenheid bij stedelijke knooppunten en sleutelprojecten van belang. Het winkelvastgoed heeft sinds 1973 te maken gehad met de (regulerende) maatregelen van vestigingsbeleid en onderzoeksplicht.

De documenten van de Rijksplanologische Dienst gaven veelvuldig blijk van terughoudendheid bij economische processen en ontwikkelingen. Medio jaren '60 gold als vertrekpunt dat privaat-economische overwegingen niet zonder meer tot een ook in maatschappelijk opzicht optimale spreiding van bedrijven zou leiden[75]. Maar er was ook terughoudendheid: *de beperkte beheersbaarheid van economische processen is inherent aan onze economische orde*[76]*. Economische processen stellen grenzen aan wat met het ruimtelijk beleid aangepakt kan worden*[77]*. Werken is markt en die valt niet te sturen*[78].

De kantorenmarkt heeft beperkt te maken gehad met *directe* interventies van nationale planologische beleidsvoering. Indirecte beïnvloeding van het marktfunctioneren is er wel geweest. In de jaren tussen 1960 en 1990 was er grote belangstelling voor de opkomst van de dienstensector en de ontwikkeling van de kantorenmarkt: er waren wellicht impulsen te verwachten van de groeiende dienstensector voor het gewenste spreidingsbeleid en er deden zich congestieproblemen voor in bepaalde stedelijke gebieden. In de jaren '80 is enkele keren overwogen om op rijksniveau planologische criteria te ontwikkelen voor de inpassing van kantoren in stadsgewesten. Dat gebeurde uiteindelijk toch niet.

Dat het reserveren van ruimte voor kantoren expliciet als een taak voor gemeenten werd beschouwd, is niet naar voren gekomen uit de documentatie. Het lijkt erop dat de rijksoverheid er ondanks beschouwingen en onderzoeken nauwelijks een taak voor zichzelf in heeft gezien; niet vanuit planologische overwegingen en evenmin vanuit sectorbelangen. Een aantal keren werd gesignaleerd dat de lo-

75 Rijksplanologische Dienst (1996) p. 56.
76 Rijksplanologische Dienst (1976) Inleiding.
77 Rijksplanologische Dienst (1990) p. 18.
78 Kamerstukken II 2006/07, 27526, 10, p. 54.

kale ruimtereservering niet goed verliep. Medio jaren ’80 werd de conclusie uit het blad VGM overgenomen dat er een fors overaanbod was. Benoemd werd de problematiek van snelle economische veroudering in de kantorenmarkt die samenhing met onzorgvuldige locatiekeuzen en met financieel gedreven kantoorontwikkeling. Gemeenten zouden gebiedsgericht werk moeten maken van de aanpak van deze veroudering.

Rond 1990 veranderde de rijksbelangstelling voor de kantorenmarkt door een samenloop van doelstellingen. Er was de beoogde concentratie van stedelijke functies op het stadsgewestelijke schaalniveau, de behoefte om internationaal concurrerende vestigingsmilieus te creëren en de wens om de groeiende automobiliteit te beheersen. Er ontstond een tijdelijke, maar intensieve rijksbemoeienis. Het Vinex-beleid creëerde impulsen voor kantoorontwikkeling in het stedelijk gebied en op specifieke locaties. Vanuit het streven naar bundeling van functies werden voor de Vinex-locaties woon- en werkprogramma’s vastgelegd in convenanten. Er was een intensieve rijksbetrokkenheid bij de programmering en financiering van de zogenoemde sleutelprojecten. Gedurende een relatief korte periode - ongeveer van 1990 tot ca. 2000 - was sprake van een nationaal vestigingsbeleid voor kantoren dat uitwerking kreeg in het ABC-locatiebeleid en stringente parkeernormen.

Beleid gericht op het doen ontstaan van aantrekkelijke stedelijke vestigingsmilieus heeft naar verwachting een stimulerend effect gehad op vastgoedinvesteringen in de kantorenmarkt. Van het locatie- en parkeerbeleid moest een regulerend effect uitgaan op kantoorvestigingen en parkeervoorzieningen. Er kan dus een regulerend effect worden verondersteld op de investeringen in de kantorenmarkt.

Wat de detailhandel betrof, waren er steeds argumenten waarom vestigingskeuzen van winkelbedrijven niet overgelaten konden worden aan het ‘vrije samenspel van ruimtevraag en ruimteaanbod’. De Interdepartementale Werkgroep die zich begin jaren ’70 boog over perifere en solitair gelegen detailhandelsvestigingen, toetste de wenselijkheid ervan aan belangen en beleidsdoelen van ruimtelijke ordening, economie en verkeer. De conclusie dat dergelijke vestigingstendensen daar haaks op stonden, was mede de basis voor het vestigingsbeleid en de onderzoeksplicht bij nieuwbouw. Hoewel de problematiek van perifere detailhandelsvestigingen aansloot bij het economische beleid, was *ruimtelijke ordening als coördinerende activiteit bij uitstek de invalshoek om mogelijke gevolgen te schetsen*; men zag die in de concurrentie tegenover kleinere winkelcentra, in aantasting van de fijnmazige voorzieningenstructuur, in nadelige gevolgen voor de minder mobiele consument, in mobiliteitsgroei en in het ruimtebeslag voor parkeren[79]. Sinds 1973 is een regulerend beleid gevoerd met betrekking tot winkelvestiging en uitbreidingen van het winkelareaal; tot 2006 was dat rijksbeleid en daarna werd het overgenomen door de provincies.

79 Rijksplanologische Dienst (1977) p. 69.

Hoofdstuk 9

Markstructuren, marktdynamiek, marktuitkomsten in de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed

9.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 is het model geïntroduceerd waarmee de gevolgen van nationale planologische beleidsvoering voor het functioneren van twee vastgoeddeelmarkten worden verkend. Het planningsysteem, de planningcultuur en nationale planologische beleidsvoering zijn beschreven en de specifiek voor de kantorenmarkt en markt voor winkelvastgoed relevante maatregelen geïnventariseerd. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal naar de structuren, dynamiek en marktuitkomsten in beide vastgoeddeelmarkten. Die worden eerst weergegeven voor de kantorenmarkt (9.2) en daarna voor de markt voor winkelvastgoed (9.3). Tot slot worden de conclusies geformuleerd (9.4).

9.2 De Nederlandse kantorenmarkt 1960-2016

De kantorenmarkt is een deelmarkt van de vastgoedmarkt. Op basis van de eerdere definitie van de vastgoedmarkt kan deze deelmarkt worden omschreven als een vrij toegankelijke markt waar vrijwillige transacties plaatsvinden van grond, (delen van) kantoorbebouwing en daarmee verbonden rechten, belangen en voordelen[1]. Een goed functionerende kantorenmarkt wordt gekenmerkt door het op de langere termijn in voldoende mate aansluiten van het aanbod op de vraag, waarbij zich geen structurele problemen voordoen van aanbodtekorten of aanbodoverschotten. Het neoklassieke economische model gaf aan dat veranderingen in de vraag naar kantoorruimte via het prijsmechanisme leiden tot aanpassingen in het aanbod van kantoorruimte.

De kantorenmarkt kwam in Nederland medio jaren ’60 op. Kantoorhoudende organisaties hadden tot die tijd de voorkeur voor eigendom van de eigen huisvesting. Het ontstaan van een gebruikersmarkt voor verhuurkantoren hing samen met de sterk groeiende dienstensector en de voorkeur voor flexibele huisvestingsoplossingen die geen beslag legden op het eigen vermogen. Er ontstond een gebruikers-

1 Op basis van de brede definitie van de econoom Arnold Heertje: de markt is het samenhangende geheel van transacties van een goed of dienst, waarbij transacties vrijwillig plaatsvinden en waar iedereen in principe aan mee kan doen.

markt van bedrijven en organisaties die kantoorruimte wilden huren. De opkomst van een vastgoedbeleggingsmarkt was mogelijk door het ontstaan van institutionele vermogens (vanwege de opbouw van pensioen- en verzekeringsstelsels) en andere (particuliere) vermogens. De ontwikkelaarsmarkt van investeerders in nieuwbouw van kantoorruimte was een logische reactie op gebruikersvraag en beleggersbelangstelling.

De kantorenmarkt in Nederland wordt beschreven aan de hand van:

- de relevante actoren, hun rollen, belangen en interactie (9.2.1);
- transparantie en prijsinformatie (9.2.2);
- externe factoren die investeringen hebben beïnvloed (9.2.3);
- uitkomsten en effecten (9.2.4).

9.2.1 Actoren op de kantorenmarkt

Belangrijke actoren op de kantorenmarkt zijn kantoorhoudende organisaties met een huisvestingsvraag. Ze zijn gebruikers van kantoorruimte die ze huren op wat DiPasquale en Wheaton hebben aangeduid als de gebruikersmarkt. De gebruikerskant van de kantorenmarkt kan worden onderverdeeld naar (semi)overheid en bedrijfsleven; deze laatste categorie kan nader worden beschreven naar bedrijfseconomische sectoren. Met name banken, verzekeringswezen en zakelijke dienstverlening zijn sectoren met een groot aandeel kantoorwerkgelegenheid. Overigens is de overheid een belangrijke gebruiker van kantoorruimte en een niet te onderschatten partij op de kantorenmarkt.

Voor kantoorhoudende organisaties zijn de voldoende beschikbaarheid en betaalbaarheid van kantoorruimte op de gewenste locaties van belang. Huurcontracten worden veelal afgesloten voor vijf jaar met de huurdersoptie voor verlenging voor nog eens vijf jaar. Een huuropzegging moet meestal een jaar voor de expiratiedatum van het contract worden medegedeeld. De huurprijs wordt uitgedrukt als een bedrag per m^2 verhuurbare kantoorruimte. In aanvulling op de huurprijs worden servicekosten in rekening gebracht (voor energieverbruik, schoonmaak, onderhoud en beheer van algemene ruimten).

Naast de gebruikersvraag is er de beleggersvraag naar kantoren. Beleggers investeren in vastgoed met als doel rendement te realiseren. Direct rendement ontstaat uit de nettohuurinkomsten; indirect rendement uit de waardeontwikkeling van het vastgoed die bij eventuele verkoop kan worden geïncasseerd. Aan de beleggerskant van de markt kan onderscheid worden gemaakt naar institutionele beleggers (pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen), vastgoedfondsen en particuliere beleggers. Institutionele beleggers hebben een relatief stabiele instroom van financiële middelen; daartegenover staan verplichtingen die samenhangen met toekomstige pensioen- en verzekeringsuitkeringen. Voor institutionele beleggers is vastgoed een interessante beleggingscategorie vanwege de inflatiebestendigheid van geïndexeerde huurcontracten. Vastgoed draagt bij aan spreiding in de beleg-

gingsportefeuille; het rendement/risicoprofiel wijkt af van vastrentende waarden en aandelen. Beleggers kunnen besluiten om direct in vastgoed te beleggen en zelf objecten aan te kopen en te exploiteren. Ze kunnen ook besluiten om aandelen in vastgoedfondsen te kopen. Deze laatste optie geeft hen meer flexibiliteit. Vastgoedaandelen gedragen zich echter meer als aandelen dan als vastgoed, waardoor een deel van de beoogde risicospreiding teloor gaat. Een aantal institutionele beleggers heeft zich in 1995 verenigd in de Vereniging voor Institutionele Vastgoedbeleggers Nederland (IVBN). De leden van de IVBN hebben ca. € 50 mld. belegd in Nederlands vastgoed en ca. € 50 mld. in buitenlands vastgoed[2].

Vastgoedfondsen hebben een meer variërende instroom van middelen uit de inleg van aandeelhouders die rendement verwachten. Het kunnen voldoen aan die verwachtingen is relevant voor de (blijvende) toestroom van middelen. Vastgoedfondsen kunnen een open eindstructuur hebben. Zij kopen dan eventueel eigen aandelen in om de waarde van het fonds voor de aandeelhouders in stand te houden. Institutionele beleggers en vastgoedfondsen worden beschouwd als professionele beleggers. Het onderscheid met strikt particuliere beleggers is vaag; het wordt veelal gemaakt op basis van de (afwezigheid van een) plicht om jaarstukken te leveren. Verder is het onderscheid naar Nederlandse en buitenlandse beleggers (in alle categorieën) van belang: verschillen in marktomstandigheden, fiscale regimes en andere regelgeving kunnen Nederland aantrekkelijk maken voor buitenlandse beleggers en het buitenland voor Nederlandse partijen.

Vastgoedontwikkelaars zijn in de Nederlandse kantorenmarkt overwegend ontwikkelaars van gebouwen, waarbij gemeenten de locatieontwikkelaar zijn. Vastgoedontwikkelaars ontwikkelen nieuwe gebouwen voor kantoorhoudende organisaties en realiseren rendement wanneer ze het gebouw met winst kunnen verkopen. Vastgoedontwikkelaars kunnen deel uitmaken van een grotere onderneming en hebben dan eventueel een nevendoelstelling. Het kan gaan om continuïteit in bouwproductie (wanneer ze gelieerd zijn aan een bouwbedrijf), financieringsmogelijkheden (wanneer er een connectie bestaat met een financiële instelling) of het vernieuwen van de eigen beleggingsportefeuille (in het geval van een verbinding met een belegger). Vastgoedontwikkelaars hebben zich verenigd in de Neprom en in NVB-Bouw. Neprom-leden investeren jaarlijks ca. € 7 mld. in vastgoedontwikkeling; ze realiseren 65% van de (ver)nieuw(d)e kantoren en 75% van de (ver) nieuw(d)e winkelcentra[3]. Van de NVB-leden zijn geen cijfers bekend.

Vastgoedontwikkelaars hebben een financier nodig indien zij een ontwikkeling starten waar nog geen afnemer voor bekend is. Grote financiële instellingen vullen deze rol in. De belangen van de financier - en de risico's - liggen in het verlengde van die van de ontwikkelaar; renderende verkoop van het ontwikkelde vastgoed draagt immers bij aan adequate rentebetalingen en aflossingen.

---

2 Op basis van www.ivbn.nl.

3 Op basis van www.neprom.nl.

De overheid is een belangrijke speler op de kantorenmarkt met een veelheid aan rollen: die van beleidsvoerder, vastgoedgebruiker en vastgoedeigenaar. Lokale overheden zijn in aanvulling daarop ook grondverwerver, locatieontwikkelaar, grondverkoper en vergunningverlener. Vanuit de optiek van ruimtelijke ordening en grondbeleid is van belang dat kantoren een relatief klein ruimtebeslag hebben op grondniveau en hoge grondinkomsten kunnen generen; grondprijzen worden berekend per m^2 bvo en nemen toe met het aantal etages kantoorruimte. Het komt met enige regelmaat voor dat een voor de stedelijke ontwikkeling relevant geacht kantoorgebouw bij een moeizame verhuurmarkt in gebruik wordt genomen door gemeentelijke diensten.

Er is een categorie spelers op de kantorenmarkt die ook wel wordt aangeduid als 'de handel' of 'het handelscircuit'. Er is weinig of geen gestructureerde informatie over deze spelers en hun activiteiten. Berichtgeving in de jaren '70 en '80 in Vastgoedmarkt gaf het beeld van opkopers van slecht of matig renderend vastgoed. Ze kochten goedkoop, veelal met kortlopende financiering, en gingen voor snelle renderende doorverkoop of voor eigen herontwikkeling. Mogelijk betreft het ten dele de categorie die tegenwoordig wordt aangeduid als particuliere beleggers. Een aantal van hen is verenigd in Vastgoedbelang Nederland.

De meest gebruikelijke rollen die bovengenoemde organisaties invullen zijn in figuur 9.1 weergegeven. Er zijn echter zonder twijfel vastgoedontwikkelingsprocessen op de kantorenmarkt voorgekomen waarin organisaties ook andere rollen invulden.

Figuur 9.1: Actoren en rollen op de kantorenmarkt

	grond-ontwikkelaar	**gebouw-ontwikkelaar**	**vastgoed-exploitant**	**vastgoed-gebruiker**
kantoorgebruiker				x
vastgoedbelegger		(x)	x	
vastgoedontwikkelaar	x	x	(x)	
lokale overheid	x			(x)*

* Ook andere overheden dan gemeenten kunnen vastgoedgebruiker zijn.

De samenwerking tussen de actoren kan op meerdere manieren vorm krijgen. Ook de risico-omvang en de risicoverdeling over genoemde actoren kunnen verschillen. Een belangrijke vraag is wie het initiatief neemt voor vastgoedontwikkeling. Mede op basis van deze startsituatie kunnen rolinvullingen variëren:

- er kan sprake zijn van een onderneming met een huisvestingsvraag die een vastgoedontwikkelaar benadert. Deze vastgoedontwikkelaar kan een geschikte locatie verwerven en ontwikkelen, het nieuwbouwplan ontwikkelen en het gerealiseerde vastgoed verkopen aan een belegger. Die verhuurt het aan de ruim-

tezoekende onderneming. De ontwikkelaar neemt hier het ontwikkelings- en verkooprisico op zich;
- het initiatief kan ook liggen bij de vastgoedontwikkelaar die kantoorruimte ontwikkelt en realiseert voor een nog niet bekende huurder. De ontwikkelaar neemt verhuur, ontwikkelings- en verkooprisico's op zich;
- ook de gemeente kan initiatiefnemer zijn en een ontwikkelaar zoeken ten behoeve van grondverkoop en planrealisatie. De ontwikkelaar neemt in deze laatste situatie ook de verhuur aan een nog onbekende gebruiker en verkoop aan een belegger op zich. Soms houdt de vastgoedontwikkelaar het nieuwe al dan niet verhuurde vastgoed tijdelijk in eigendom, bijvoorbeeld om een beter verkoopmoment af te wachten. De gemeente draagt het risico van locatieontwikkeling. Andere risico's kunnen bij de ontwikkelaar liggen.

Figuur 9.2: Actoren en belangen op de kantorenmarkt

	belang	**prijsinformatie**	**rendement**	**marktrisico**
kantoorgebruiker	betaalbare en kwalitatief goede vestigingsmogelijkheden	huurprijs	optimale bedrijfsvoering	schaarste en hoge huurprijzen
vastgoedbelegger	renderende exploitatie van kantorenvastgoed	huurprijs en waardeontwikkeling (verkoopwaarde)	direct rendement uit huurinkomsten; indirect rendement uit waardeontwikkeling	verhuurrisico waardedaling (verkooprisico)
vastgoedontwikkelaar	renderende (her)ontwikkeling van kantorenvastgoed	verkoopwaarde	direct rendement uit verkoop van (her) ontwikkeld kantorenvastgoed	(verhuurrisico) verkooprisico
lokale overheid	renderende inkomsten uit grondexploitatie	grondprijs	Rendement uit verkoop van bouwrijpe grond	stagnerende verkoop van bouwrijpe gronden

De kantorenmarkt kent een aantal relevante actoren die allemaal het initiatief kunnen nemen voor nieuwe ontwikkelingen en elkaar daarin nodig hebben. Belangen kunnen ten dele strijdig zijn met elkaar. Een ruime markt is in het belang van de kantoorgebruiker, maar schaadt het rendement van ontwikkelaar en belegger. Partijen kunnen meerdere belangen te dienen hebben; de vastgoedontwikkelaar wil rendement uit vastgoedontwikkeling realiseren, maar moet mogelijk ook voor continuïteit van bouwproductie zorgen. De gemeente is in dit overzicht een marktpartij die risicodragend investeert in locatieontwikkeling en rendement wil realiseren uit de verkoop van bouwrijpe grond. Het is echter ook de beleidsmaker met

ruimtelijke en economische doelstellingen en de vergunningverlener voor ruimtelijke initiatieven.

9.2.2 Transparantie en prijsinformatie

Nederland stond in juli 2016 op de 7e plaats in de wereldwijde transparantie-index van vastgoedmarkten[4]. Deze positie geeft een indicatie van de relatieve, wereldwijde transparantie. Het beeld voor vastgoedmarkten in de overwegend hoog op transparantie genoteerde Europese landen is echter, dat sprake is van complexe en ondoorzichtige markten waar geen algemene definities worden gehanteerd voor sleutelvariabelen en serieuze problemen bestaan met databeschikbaarheid en datavergelijkbaarheid[5]. Dat beeld geldt ook voor Nederland. Een belangrijke constatering daarbij is dat beschikbare informatie eventueel op landelijk niveau aanwezig is en voor een aantal grotere steden. De marktinschatting van een specifiek project of locatie kan daar echter volledig van afwijken.

Het totale areaal aan kantoorruimte was tot einde jaren '90 niet bekend. In 1999 verscheen de Kantorenatlas Nederland. Deze atlas gaf een totaal metrage van 33,4 mln. m^2 verhuurbaar vloeroppervlak (vvo) aan kantoorruimte. In de update die drie jaar later verscheen, was dit metrage met 5 mln. m^2 toegenomen naar 38,4 mln. m^2. Dit waren de eerste en enige min of meer systematische voorraadinventarisaties[6]. Vanaf dit startpunt is verder geteld naar een kantorenvoorraad die anno 2017 ca. 48,9 mln. m^2 bedraagt[7].

Aanbod van kantoorruimte en transacties met huurders op de kantorenmarkt worden onder meer geregistreerd en gepubliceerd door twee periodieken. Pionier op het gebied van marktinformatie over de Nederlandse kantorenmarkt betreft het blad Vastgoedmarkt (VGM) dat al sinds 1974 maandelijks verschijnt. Sinds de jaren '90 is een tweede periodiek beschikbaar: PropertyNL. Zowel PropertyNL als VGM bieden via hun websites actuele marktinformatie aan die voor abonnees beschikbaar is. Sinds de jaren '80 publiceren grotere makelaarsorganisaties hun marktanalyses en rapporten. Deze bevatten soortgelijke informatie als VGM en PropertyNL met soms een grotere regionale en lokale detaillering. In de beschrijvingen van trends gaan de verschillende analyses redelijk gelijk op; in de feitelijke cijfers is vaak sprake van verschillen omdat de gehanteerde definities niet dezelfde zijn.

---

4 Deze index wordt eens per twee jaar gepubliceerd door Jones Lang Lasalle; de index is gebaseerd op kwantitatieve gegevens en kwalitatieve informatie uit enquêtes onder beleggers, financiers, accountants en juristen.

5 De Vastgoedindex op waarde geschat, Jubileumpublicatie Stichting ROZ Vastgoedindex, 2016, p. 138.

6 Bak (1999, 2002).

7 Op basis van Nederland Compleet, factsheets kantorenmarkt DTZ/Cushman Wakefield, januari 2017.

In 1995 is een index ontwikkeld voor de performance van vastgoedportefeuilles van institutionele beleggers en vastgoedfondsen. Deze ROZ Vastgoedindex geeft een beeld van de rendementen op vastgoedportefeuilles aan de top van de beleggingsmarkt op basis van Nederlands vastgoed van Nederlandse eigenaren. De index is beperkt representatief voor de gehele Nederlandse beleggingsmarkt. Voor kantoren is het aandeel dat in de index meedoet ca. 30% van het totaal.

De beschikbare bronnen van marktinformatie leveren overwegend gefragmenteerde marktinformatie over voorraad, aanbod, verhuurtransacties en beleggerstransacties, met beperkte tijdsreeksen en een lastige onderlinge vergelijkbaarheid vanwege definitieverschillen. Met name betrouwbare informatie over prijsvorming - cruciaal in het neoklassieke economische model van een markt - ontbreekt. Informatie over huurprijzen is alleen beschikbaar als vraaghuur, niet als feitelijk gerealiseerde transactiehuur. Wat de huurprijzen betreft, speelt de praktijk van het verstrekken van incentives mee. Een huurincentive is een 'tegemoetkoming' die het afsluiten van een huurcontract stimuleert[8]. Dergelijke tegemoetkomingen kunnen financieel zijn (huurkorting of huurvrije perioden) of niet financieel (inrichtingselementen). Het werken met huurincentives bestaat al vele decennia. Onder meer VGM maakte al in 1986 melding van het bestaan van incentives die varieerden tussen 10 en 30% van de contracthuur op jaarbasis.

Een recente analyse van verhuurtransacties in 24 Nederlandse gemeenten (in totaal goed voor 60% van het kantorenareaal) wees op incentives die opliepen van gemiddeld 18% in 2000 naar gemiddeld 27% in 2012[9]. Het werken met huurincentives is met regelmaat bekritiseerd[10], maar het is een hardnekkig verschijnsel gebleken in de Nederlandse kantorenmarkt. Een analyse van de feitelijke, uit transacties ontstane huurprijsontwikkeling liet zien dat in 2013 de nominale transactiehuren ca. 16% lager waren dan in 1999. Na correctie voor inflatie bleek zelfs sprake van een 40% lager huurprijsniveau. De huurprijsdaling had met name na 2008 ingezet. Nominaal waren de transactiehuren in 2008 nog zo'n 25% hoger dan in 1999[11].

Ook over de waardeontwikkeling van kantoren ontbreekt betrouwbare informatie. Transactie-informatie wordt in beperkte mate gepubliceerd. Waardebepaling vindt plaats op basis van taxaties. Het beperkte aantal transacties is hier een probleem, evenals het vertraagd en 'middelend' doorwerken van historische prijsinformatie[12]. Wat de beleggingstransacties betreft, werden in 2014 onder druk van de Nederlandse Bank en de Autoriteit Financiële Markten initiatieven genomen voor

8 Definitie Van Gool e.a. (2013): een huurincentive is een factor (financieel of niet-financieel) die een bepaalde huisvestingskeuze mogelijk maakt of stimuleert.
9 Buitelaar (2015).
10 Onder meer VGM maart 2013.
11 VGM juli 2014. De analyse is gebaseerd op transacties waarvan de transactiehuurprijs bekend was.
12 Aangeduid als de problematiek van lagging en smoothing; zie hoofdstuk 2.

het opzetten van een centraal transactiedataregister[13]. Het centraal vastleggen van beleggingstransacties is ondergebracht in de Stichting Vastgoeddata. Data worden aangeleverd door en zijn beschikbaar voor de deelnemers/eigenaren. Er zijn nog geen openbare publicaties verschenen. In 2016 werd een verkenning gepubliceerd van de mogelijkheden om een prijsindex voor commercieel vastgoed te construeren[14]. Eerste indicaties gaven aan dat het prijsniveau voor commercieel vastgoed in 2015 was teruggezakt naar het niveau van 1997/1998.

Grondprijzen voor kantoorontwikkeling worden bepaald op basis van het gemeentelijke grondbeleid. Dit beleid is afhankelijk van de ruimtelijke ambities en opgaven die de gemeente heeft geformuleerd. Met name in de grotere gemeenten worden jaarlijks grondprijsbrieven opgesteld, waarin per m^2 bvo kantoorruimte bandbreedten zijn opgenomen of minimumprijzen worden vastgelegd. Vaak zijn die gedifferentieerd naar locaties. Veel gemeenten publiceren hun grondprijsbrieven op de websites. Aangezien het merendeel van de gemeenten streeft naar een marktconforme prijsstelling, worden in grondprijsbrieven marktgegevens opgenomen ter onderbouwing van het eigen prijsbeleid. Een registratie van feitelijk gerealiseerde grondopbrengsten ontbreekt echter en historische reeksen van vraagprijzen of gronduitgiften worden niet bijgehouden.

9.2.3 Externe factoren

In figuur 9.3 is voor verschillende perioden tussen 1983 en 2016 de economische dynamiek weergegeven.

Figuur 9.3: Indicatoren van economische dynamiek, 1983-2015

% gemiddeld per jaar	1983-1990	1991-2000	2001-2010	2011-2015
economische groei als % BBP CBS	3,1	3,2	1,4	0,8
werkloosheid CBS	8,8	6,4	5,0	6,6
inflatie CBS	1,6	2,5	2,1	1,8
AEX-index (vanaf 1984) CBS	11,8	19,3	-4,3	1,8
rente staatsleningen (vanaf 1986; DNB)	7,0	6,3	4,0	1,8

In het begin van de jaren ’80 was nog een nasleep zichtbaar van de sterke economische recessie; vanaf 1983 tekende zich weer economische groei af. Na een kleine economische terugval begin jaren ’90 zette de economische groei sterk door in de jaren ’90, in combinatie met een hoog rendement op aandelen. De economische groei piekte in 2007 op 3,9% en ontwikkelde zich vervolgens in twee jaar tijd tot een economische krimp van -/- 3,9%. De werkloosheidscijfers stegen vanaf 2010 vrij sterk en namen sinds 2014 weer af. Ook het rendement op aandelen (met als indicatie de AEX-index) daalde vanaf 2008. Zichtbaar is ook het

13 VGM januari 2014.

14 Buitelaar, Levkovich & Rouwendal (2016). StiVad kende een nog onvoldoende databestand. Er is gewerkt met databases van Strabo en NVM Business.

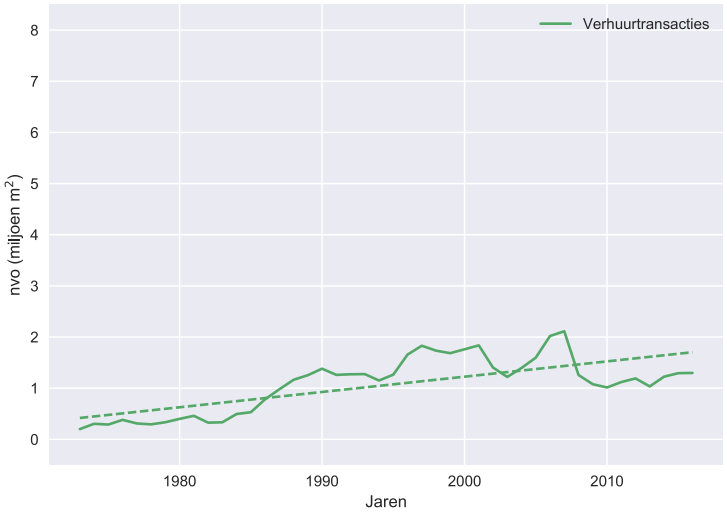
afnemende rendement op staatsleningen; over de gehele beschouwde periode zat daar een dalende tendens in. Het jaar 2000 en vervolgens het jaar 2008 vallen op als omslagpunten in de economische dynamiek door de combinatie van economische groei en rente-ontwikkeling. Rond 2000 was er een opgaande beweging; rond 2008 was die neergaand.

De gebruikersvraag naar kantoorruimte

Indicaties over de vraagontwikkeling in de afgelopen decennia zijn onder meer beschikbaar via VGM. VGM registreert het verhuurde (en aan gebruikers verkochte[15]) metrage kantoorruimte sinds 1975 voor transacties van ten minste 500 m^2 nvo in zelfstandige kantoorgebouwen. Het transactievolume is in de afgelopen vier decennia fors toegenomen. Er zijn verschillende perioden te beschrijven, waarbij met name de 'versnellingen' tussen 1985 en 1997 opvallen:

- tussen 1975 en 1985 lag het transactievolume globaal rond 300.000 à 400.000 m^2 per jaar;
- in 1985 werd voor het eerst een metrage boven 500.000 m^2 nvo gemeld. Vervolgens was er in drie jaar tijd een verdubbeling naar meer dan 1 mln. m^2 nvo (1988);
- tussen 1988 en 1997 nam het transactievolume toe naar meer dan 1,8 mln. m^2 nvo, waarna weer een lichte afname volgde;
- in 2006 werd een transactievolume gemeld van meer dan 2 mln. m^2 en vanaf 2008 is een sterke terugval zichtbaar naar 1,0-1,2 mln. m^2 op jaarbasis.

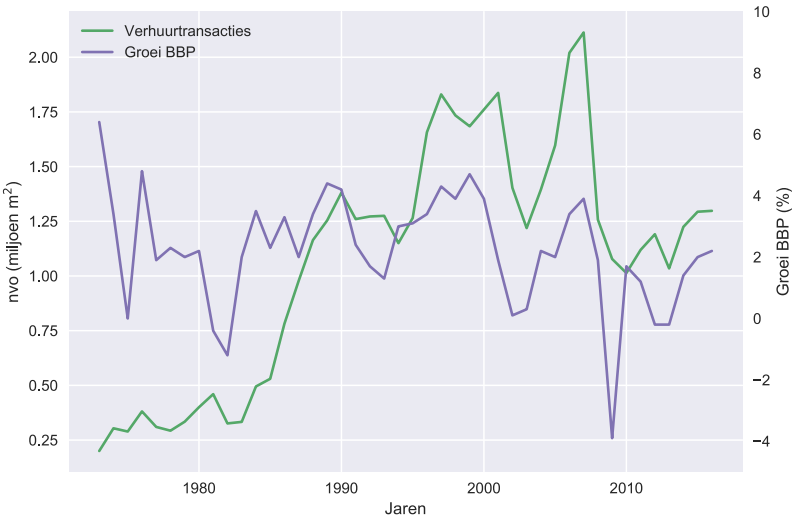
Figuur 9.4: Metrage verhuurde kantoorruimte, 1975-2015 (op basis van Vastgoedmarkt)



15 Een zeer beperkt deel van de kantoorruimte - enkele procenten van het totaal - wordt aan gebruikers verkocht.

Het metrage verhuurde kantoorruimte geeft een indicatie van de gebruikersvraag naar kantoorruimte. Figuur 9.5 laat enige mate van samenhang zien tussen de jaarlijkse groei van Bruto Binnenlands Product (BBP) en het transactievolume van verhuurde kantoorruimte.

Figuur 9.5 : Ontwikkeling BBP en metrage verhuurde kantoorruimte 1975-2015 (op basis van CBS en Vastgoedmarkt)



Vanaf 1988 werd door meerdere bronnen met regelmaat gewezen op de beperkte netto groei van de kantorenvraag. Er was in belangrijke mate sprake van een verplaatsingsmarkt en bij verhuurtransacties werd steeds ruimte achtergelaten. Jaren met hoge verhuurvolumina lieten een toenemend aanbodmetrage zien. Er werd gewezen op huurders die verhuisden naar nieuwe of gerenoveerde kantoren omdat men daar voor een lagere huurprijs kon huren dan het (geïndexeerde) huurprijsniveau dat men achterliet[16]. Er was een 'jacht op huurders' met aflopende huurcontracten[17] en er werd gewezen op 'nieuwe praktijken'. De huurders met aflopende huurcontracten kregen een turnkey-aanbieding voor concurrerende nieuwbouw en vervolgens werden dan locaties gezocht. Bij afloop van het huurcontract werden huurders dan weer 'het gebouw uitgepraat' en herhaalde het proces zich [18]. Het jagen op huurders werd steeds feller en dat proces werd versterkt door de 'vrijwel onbeperkte beschikbaarheid van bouwlocaties' en de fee-structuur voor betrokken (adviserende) partijen.

Op nationaal niveau worden sinds 2005 de langetermijnprognoses van de ruimtevraag voor werkfuncties gemaakt. De Bedrijfslocatiemonitor (BLM) werd ont-

16 VGM januari 1989.
17 VGM januari 1990.
18 VGM januari 1986.

wikkeld door het Centraal Planbureau en is in 2006 overgegaan naar het Planbureau voor de Leefomgeving. De BLM levert lange termijnramingen van de landelijke ruimtebehoefte die gebaseerd zijn op scenario´s. De scenario's hebben een vertaling gekregen naar de werkgelegenheidsontwikkeling in de verschillende sectoren. Met behulp van kantoorbindingspercentages per sector kan een raming gemaakt worden van de totale kantoorwerkgelegenheid. Door de ruimtebehoefte per kantoorwerknemer te schatten, kan een totale ruimtevraag naar kantoren berekend worden (aantal kantoorwerkers x ruimtevraag per kantoorwerker). De meest recente raming geeft een vooruitblik naar 2030 en 2050. In kwantitatieve zin is de kantoorvoorraad die dan nodig is, nu al aanwezig. Er is alleen nog nieuwbouw nodig vanwege de vervangingsvraag; eventueel kunnen regionaal of lokaal tekorten optreden[19].

Figuur 9.6: Toekomstige behoefte aan kantoorruimte

De toekomstige ruimtebehoefte uit de basisscenario's 'Anders werken' afgezet tegen de kantorenvoorraad in 2016

	2030		2050	
	Laag	**Hoog**	**Laag**	**Hoog**
Nederland	67%	94%	54%	95%
Provincies				
Groningen	70%	93%	57%	90%
Friesland	69%	99%	53%	93%
Drenthe	70%	93%	55%	88%
Overijssel	69%	94%	53%	88%
Flevoland	69%	97%	57%	110%
Gelderland	67%	91%	54%	89%
Utrecht	63%	92%	50%	97%
Noord-Holland	66%	94%	50%	100%
Zuid-Holland	67%	93%	55%	96%
Zeeland	76%	102%	60%	94%
Noord-Brabant	75%	101%	59%	98%
Limburg	63%	83%	49%	77%
COROP-regio's				
Groot-Amsterdam	67%	97%	52%	108%
Rijnmond	62%	85%	49%	87%
Agglomeratie 's-Gravenhage	69%	95%	58%	95%
Utrecht	63%	92%	50%	97%

19 PBL & CPB (2017).

Beleggersvraag naar kantoren

Nederlandse beleggers waren na de Tweede Wereldoorlog vooral geïnteresseerd in woningen. De belangstelling voor commercieel vastgoed ontstond na de komst van Britse ontwikkelaars en beleggers. Zij manifesteerden zich begin jaren '70 op de Nederlandse (maar ook de Belgische en Franse) vastgoedmarkten. Ze werden aangetrokken door economische groeiscenario's en hanteerden andere waarderingsmaatstaven. Er ontstond een ambitieus nieuwbouwprogramma dat samen met de Nederlandse initiatieven al snel opliep naar enkele honderdduizenden m^2's. Door de oliecrisis van 1973 stagneerde de verhuur van kantoorruimte. De rente liep op en dat bracht veel Britse partijen die met kortlopende financiering werkten in de problemen. Bezit en projecten gingen over naar Nederlandse institutionele beleggers en vastgoedfondsen die hun commerciële vastgoedportefeuilles gingen opbouwen. Daarbij vonden forse afwaarderingen plaats[20].

Eind jaren '80 kwam een vergelijkbare golf van Scandinaviërs de Nederlandse vastgoedmarkt op. Ook zij werden aangetrokken door groeimogelijkheden en aantrekkelijke rendementen, onder meer vanwege verschillen in fiscale regelgeving tussen het eigen land en Nederland. Hier werd vervolgens de Golfoorlog van 1991 de aanleiding voor verslechtering van de markt en problemen van (met kortlopende kredieten gefinancierde) Scandinaviërs. Een groot deel van hun portefeuilles werd in 1991 alweer op de markt te koop aangeboden en verdween ten dele in 'het handelscircuit'. Vanaf medio jaren '90 manifesteerden zich veel Duitse partijen op de Nederlandse vastgoedmarkten. Hun aanwezigheid bleek stabieler dan die van de Britse en Scandinavische voorgangers. Zij behoren nog steeds tot de dominante partijen op de Nederlandse beleggingsmarkt.

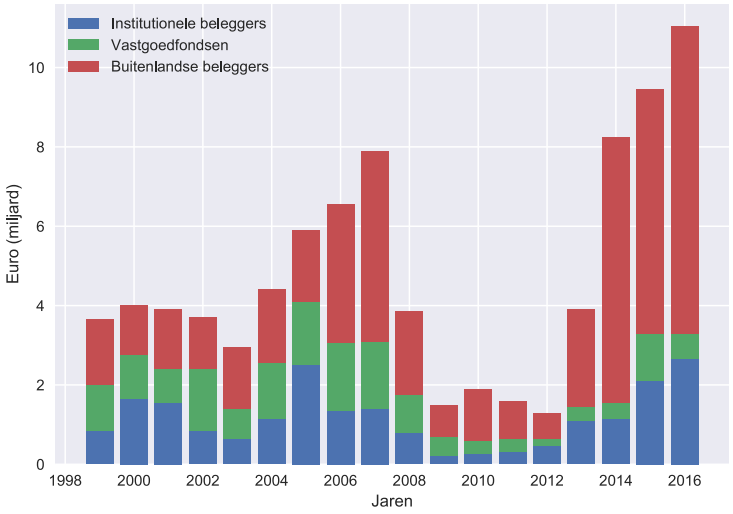
De beschikbare informatie over beleggingstransacties laat zien dat buitenlandse beleggers altijd een sterke rol hebben gespeeld op de Nederlandse vastgoedmarkt. De algehele en toenemende dominantie van buitenlandse beleggers komt naar voren in de registratie over de periode 1999 tot en met 2016: meer dan de helft (53%) van de geregistreerde totale vastgoedtransacties in euro's werd in deze periode gedaan door buitenlandse partijen. In de jaren 2014 tot en met 2016 ging het om een aandeel van meer dan 70%. Vanaf 2008 werden ook aankopen van particuliere beleggers geregistreerd. In de periode 2008-2016 kochten buitenlandse beleggers gemiddeld per jaar voor ruim € 3 mld. aan Nederlands vastgoed en particulieren voor ruim € 2 mld.

Op basis van figuur 9.7 kan worden geconcludeerd dat de vraag naar commercieel vastgoed van met name buitenlandse beleggers sterk toenam tussen 2003 en 2008. Daarna ontstond de financiële crisis en nam de beleggersvraag af. Sinds 2013 is deze vraag echter weer fors aangetrokken. In deze periode reageerde het (nieuwbouw)aanbod van kantoorruimte sterker op de beleggersvraag dan op de

20 VGM januari 1977: de onderliggende waarde van het in 1976 verhandelde vastgoed uit Britse portefeuilles bedroeg nog ca 40% van de oorspronkelijke waarde.

gebruikersvraag. De meest recente marktcrisis wijkt dan ook af van eerdere crises. Het was niet de gebruikersvraag, maar de beleggersvraag die zowel de aanvang als het einde van de crisis inluidde.

Figuur 9.7: Aankopen van commercieel vastgoed door beleggers, in mld. euro, 1999-2016 (Vastgoedmarkt)



Specifiek voor kantoren zou op basis van de (onregelmatige) registraties van VGM over de jaren 2003 tot en met 2015 kunnen worden geconcludeerd dat gemiddeld per jaar € 2 a € 2,5 mld. aan Nederlands kantorenvastgoed is aangekocht door beleggers[21]. Het aandeel van buitenlandse beleggers was in deze periode dominant en lag op 70 à 75%. Vanaf 2007 is - in aanvulling op deze cijfers - zichtbaar dat particuliere beleggers nog eens voor € 700 tot € 720 mln. per jaar aan Nederlands kantorenvastgoed verhandelden. Nederlandse institutionele beleggers en vastgoedfondsen speelden een kleinere rol in deze markt.

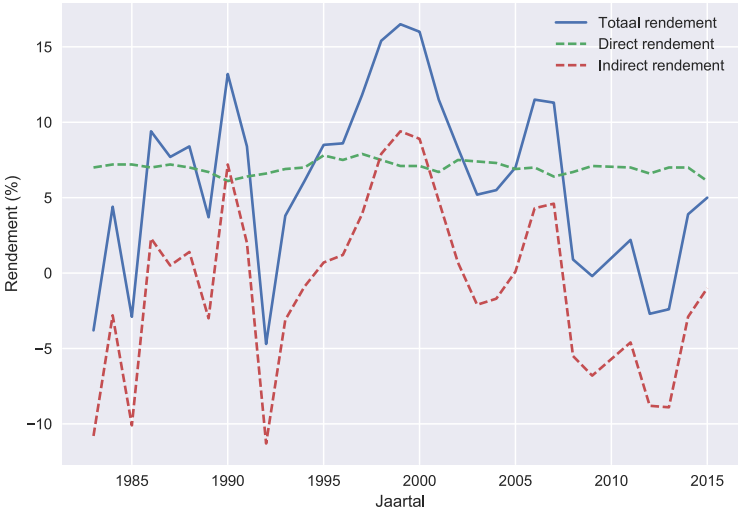
Vastgoedrendementen

Performancecijfers van de Nederlandse kantoren zijn beschikbaar op basis van de ROZ Vastgoedindex vanaf ca. 1980. Zoals eerder gesteld, geven deze cijfers niet een volledig representatief beeld weer van de gehele markt. Het gaat om een beperkte portefeuilleregistratie (alleen Nederlandse institutionele vastgoedbeleggers) met waarschijnlijk kwalitatief goed vastgoed. Figuur 9.8 laat de vrij stabiele lijn zien van het directe rendement van inkomsten uit kantoorverhuur en de sterk

21 De registraties van VGM voor de jaren 2004 en 2012 ontbraken. In de periode 2003 tot en met 2015 waren data beschikbaar voor 11 van de 13 jaren. VGM registreert niet de onderlinge aan- en verkopen van beleggers.

fluctuerende lijn van het indirecte rendement van de waardeontwikkeling van kantoren.

Figuur 9.8: Totaal, direct en indirect rendement kantoren, 1980-2015 (ROZ Vastgoedindex)



Het matige performancebeeld laat echter onverlet dat over de gehele periode beschouwd, dit kantorenvastgoed heeft voldaan aan de verwachtingen. Het rendement oversteeg de inflatie en had een performance die tussen aandelen en vastrentende waarden inzat. Het is goed om nogmaals aan te geven dat de cijfers van deze Vastgoedindex betrekking hebben op een klein en relatief hoogwaardig deel van de markt.

Figuur 9.9: Rendement van kantoren versus inflatie, aandelen en staatsleningen, 1980-2015

Gemiddeld per jaar	
Totaal rendement kantoren	6,1%
Inflatie	2%
Rendement op 10 jaar staatsleningen	4,8%
Rendement op aandelen (o.b.v. AEX)	7,98%

Concurrentiekrachten

In de langjarige ontwikkelingen van kantorenvoorraad, aanbod en transactievolume viel een toenemende mate van regionale spreiding op. Het Jubileumboek van Vastgoedmarkt gaf aan dat groei van de kantorenvoorraad tussen 1974 en 2013 in de vier grote steden 270% bedroeg. Daarbuiten was de groei echter 970% geweest. In 1974 lag 70% van het metrage kantoorruimte in de vier grote steden; in 2013

was dat nog 40%[22]. In de ruimtelijke verdelingen van het transactievolume valt op dat het aandeel van de drie grotere kantorenregio's Amsterdam, Rotterdam en Den Haag gestaag is gedaald van rond de 70% naar rond 40%. In de regionale aanbodverdeling is eenzelfde afnemend aandeel van de drie grootste agglomeraties te zien (van ca. 60% naar ca. 40%)[23].

Figuur 9.10 bevat de voorraadgegevens en de ontwikkeling sinds het verschijnen van de Kantorenatlas in 1999. De figuur laat zien dat in de vier grootste gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht de voorraad kantoorruimte tussen 1999 en 2017 is toegenomen met 39%. In de 21 middelgrote gemeenten en in de rest van Nederland was die toename groter (resp. 52% en 49%). Het aandeel van de vier grote gemeenten in het totale areaal is licht teruggelopen sinds 1999 (van 35% naar 33%).

Figuur 9.10: Ontwikkeling en spreiding van de kantorenvoorraad, 1999-2017

	areaal kantoorruimte januari 2017 in m² nvo	**areaal kantoorruimte 1999 in m² nvo**	**toename 1999-2017 absoluut**	**toename 1999-2017 in %**
4 grootste gemeenten	16.131.000	11.572.000	4.559.000	39
21 middelgrote gemeenten	14.708.000	9.679.000	5.029.000	52
rest van Nederland	18.061.000	12.149.000	5.912.000	49
Totaal	48.900.000	33.400.000	15.500.000	46

Bron: DTZ Nederland Compleet januari 2017 en Kantorenatlas Nederland 1999 en 2001. Bewerkt.

9.2.4 Marktuitkomsten kantorenmarkt

Volgens het neoklassieke economische model reageert de aanbodontwikkeling op de (gebruikers)vraag. Aanbod van kantoorruimte komt beschikbaar door toevoegingen van nieuwbouw en door vrijkomende ruimten in de voorraadmarkt. Verwacht mag worden dat het aanbod na-ijlt op de vraag, maar bij een goed functionerende kantorenmarkt zouden de trends van vraag- en aanbodontwikkeling ongeveer dezelfde moeten zijn.

In de beschouwde periode is het totale voor verhuur aangeboden metrage nagenoeg steeds toegenomen. Het lag in 1975 rond 1 mln. m² kantoorruimte. In 1990 bedroeg het aanbod ruim 2 mln. m² en in 1993 was al sprake van meer dan 3 mln. m². Daarna volgde in de tweede helft van de jaren '90 een periode van krapte, maar in 2002 bedroeg het aanbod van kantoorruimte meer dan 4 mln. m², in

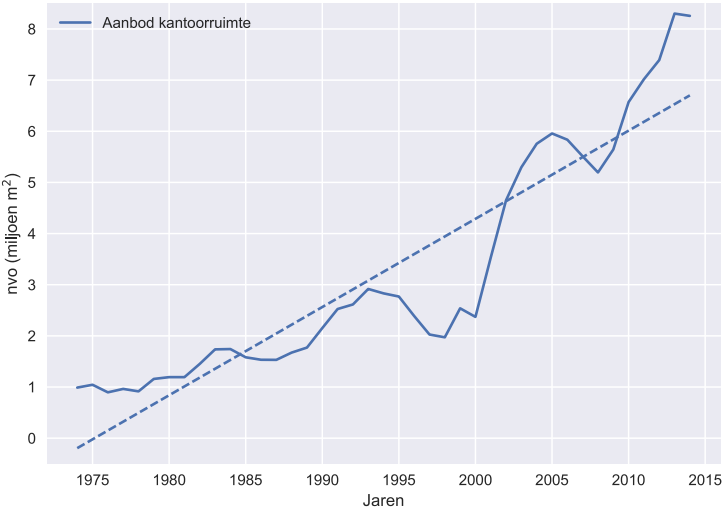
22 Vastgoedmarkt Jubileumboek 1973-2013. De voorraadcijfers van voor 1999 zijn niet beschikbaar; het is daarom niet mogelijk om deze percentages te controleren.

23 Deze analyses zijn gemaakt op basis van de jaarlijkse registraties van Vastgoedmarkt. Geruime tijd werden alleen de agglomeraties Amsterdam, Den Haag en Rotterdam gevolgd. Het beeld voor de regio Utrecht is niet compleet voor deze periode.

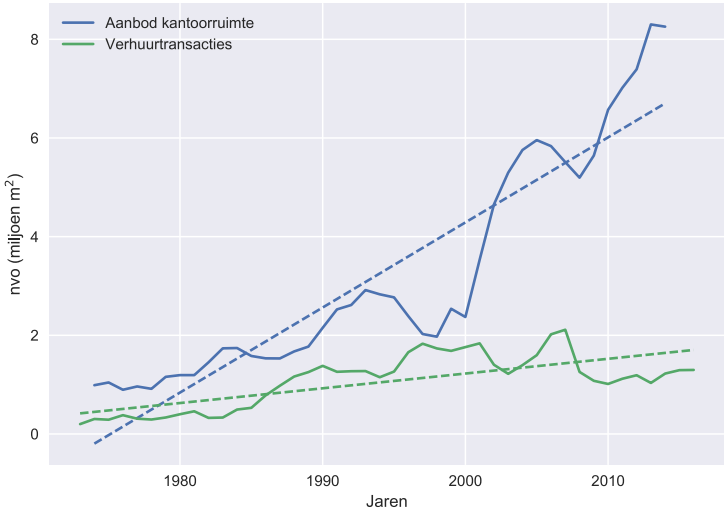
2004 was het bijna 6 mln. m^2 en de stijging zette door naar meer dan 8 mln. m^2 aangeboden kantoorruimte in 2013. Bij de start van de marktinformatie in 1975 bedroeg het aanbod ongeveer drie keer het transactievolume op jaarbasis. In de meest recente reeksen (over 2013; VGM) was het aanbod ongeveer acht keer het transactievolume.

Figuur 9.11 geeft de voor verhuur aangeboden kantoorruimte weer. Figuur 9.12 combineert de metrages van jaarlijks aangeboden en verhuurde kantoorruimte. Van 1975 tot 1995 is het beeld een min of meer conjunctureel verloop met cycli die een kleine tien jaar beslaan. Daarin worden de matige economische ontwikkelingen van begin jaren '80 en begin jaren '90 zichtbaar. Ook de relatieve krapte in de kantorenmarkt waar in de tweede helft van de jaren '90 sprake van was, komt naar voren. Na het jaar 2000 - dus ruim voor de financiële en economische crisis van 2008 uitbrak - is de van verhuurtransacties afwijkende aanbodontwikkeling ontstaan. De verhuurtransacties waren geen goede vraagindicatie meer; er was vooral sprake van een verplaatsingsvraag in plaats van nettoruimtevraag.

Figuur 9.11: Aangeboden kantoorruimte in m2 nvo, 1975-2015 (op basis van Vastgoedmarkt)

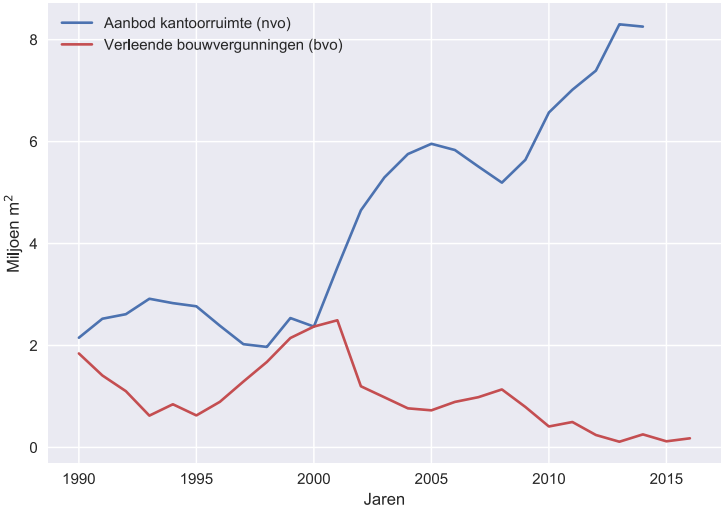


Figuur 9.12: Aanbod van kantoorruimte en verhuurtransacties in mln. m² nvo, 1975-2015 (op basis van Vastgoedmarkt)



Afgaande op de verleende bouwvergunningen is er tussen 1995 en 2005 sprake geweest van omvangrijke toevoegingen van nieuw gebouwde metrages kantoorruimte. Na het jaar 2000 steeg echter ook het aanbod van kantoorruimte; de aanbodstijging zal betrekking hebben gehad op nieuwe kantoorruimte en op vrijkomende ruimten in de voorraad.

Figuur 9.13: Verleende bouwvergunningen[24] voor kantoren en aanbodontwikkeling van kantoorruimte, 1990-2015 (CBS, Vastgoedmarkt)



Medio jaren '80 was al eens gewezen op de te royale ruimtelijke mogelijkheden voor kantoren in veel gemeenten. De verwachte behoefte-ontwikkeling werd ingeschat op 20 tot 50% van de beschikbare planologische ruimte[25]. Ook werd met regelmaat gewezen op een 'monostructuur' in de eigendom: (professionele) beleggers hadden tegenover hun achterban de plicht om tot renovaties over te gaan, soms zelfs al tien jaar na eerste oplevering[26]. Diverse keren werden door de redactie van VGM en anderen oproepen gedaan tot matiging. Eind jaren tachtig werd gewezen op de spectaculaire verhuurresultaten die echter nagenoeg geen nettoruimtevraag weerspiegelden. De constatering was dat er, zolang marktpartijen allemaal nog het 'ieder voor zich'-leitmotiv hadden, nauwelijks reële huurgroei en waardegroei te verwachten waren. Marktpartijen zouden zelf matigend moeten optreden, zo was de oproep. De kantorenmarkt bleef grillig als gevolg van 'financiële en politiek gedreven besluitvorming'. Een planmatige benadering zoals die werd gehanteerd in de winkelsector was 'steeds een illusie gebleken', ten dele door het gebrek aan transparantie[27].

Vanaf 1984 is in de analyse van de jaarlijkse enquêteresultaten van Vastgoedmarkt nagenoeg steeds sprake van zorg over de voortgaande aanbodtoename, ook in ja-

24 Verleende bouwvergunningen leiden niet altijd tot nieuwbouwrealisatie. In combinatie met de gegevens over de voorraadgroei die zich sinds 1999 heeft voorgedaan, is een netto toevoeging van gemiddeld 900.000 à 1.000.000 m² kantoorruimte per jaar aannemelijk.
25 VGM januari 1984.
26 VGM januari 1989.
27 VGM januari 1989.

ren met goede verhuurresultaten. Uitzondering vormde eigenlijk alleen de tweede helft van de jaren '90. In deze jaren was sprake van een dalend aanbod door de combinatie van de voorafgaande terughoudendheid bij nieuwbouwontwikkelingen (vanwege een 'koopstaking' bij Nederlandse beleggers) en een grote ruimtevraag van de ICT-sector. In 2002 werd in VGM teruggekeken op een situatie die in feite 'abnormaal' was[28].

Medio jaren '90 was de aanbeveling naar aanleiding van een landelijk kantorenmarktonderzoek om alleen nieuwbouw toe te voegen als eenzelfde metrage aan de voorraad werd onttrokken[29]. In maart 2005 riep de Vereniging van Institutionele Vastgoed Beleggers Nederland (IVBN) de overheid op om zich te bemoeien met de aanwijzing van kantorenlocaties. Gewezen werd op een 'ratjetoe' aan gebouwen langs snelwegen en op de concurrentie tussen gemeenten, waardoor bouwlocaties sneller verouderden en investeringstermijnen gehalveerd werden van 30 naar 15 jaar. Het snelle scoren van gemeentebesturen leidde tot een verslechtering van het investeringsklimaat voor beleggers. Beleggers voelden zich door de overheid 'in de kou' gezet.

In 2011 voegden ook enkele grotere makelaarskantoren zich in de roep om matiging. Landelijke regie was nodig om het structurele overaanbod te reduceren. De vergrijzing van de beroepsbevolking noodzaakte tot een reductie van de voorraad van 40 mln. m^2 in 2011 naar 37 mln. m^2 in 2030. Daarbij was nog geen rekening houden met een afnemend ruimtegebruik per kantoorwerker vanwege het nieuwe werken. Omdat gemeenten grond wilden uitgeven en projecten wilden realiseren, was strakke nationale regie noodzakelijk. Gewezen werd op de mogelijkheid van een verwijderingsbijdrage om het leegstandsprobleem op te lossen. Er was een model onderzocht waarbij nieuwbouwtoevoegingen van kantoren tot afdrachten zouden leiden die als subsidie werd gebruikt in geval van sloop, herontwikkeling of herbestemming van kantoren[30].

In juni 2012 werd het Convenant Aanpak Leegstand Kantoren getekend door overheden en marktpartijen. Een sloopfonds maakte daar deel van uit. In maart 2013 gaf een ontwikkelaar aan dat het vullen van sloopfondsen steeds op niets uitliep. Zijn voorstel was dat alle eigenaren van kantoorruimte een bedrag van € 20 per m^2 kantoorbezit moesten storten. Zij zouden dat terugzien in de waardeontwikkeling van het eigen vastgoedbezit[31]. De complexiteit van een dergelijke oplossing bleek uit de ervaringen in het kantorengebied Amsterdam-Sloterdijk; Duitse eigenaren vonden dat de gemeente het leegstandsprobleem moest oplossen. Eigenaren met verhuurd vastgoed wilden de problematiek van anderen niet oplossen en eigenaren met leegstand bleven hun inspanningen richten op verhuur. Te hoge boekwaarden vormden een belangrijke belemmering voor het vinden van oplossingen.

---

28 VGM januari 2002.
29 Dewulf & De Jonge (1994).
30 VGM januari 2011.
31 VGM maart 2013.

9.3 De markt voor winkelvastgoed 1960-2016

De markt voor winkelvastgoed is een deelmarkt van de vastgoedmarkt. Op basis van de eerdere definitie van de vastgoedmarkt kan deze deelmarkt worden omschreven als een vrij toegankelijke markt waar vrijwillige transacties plaatsvinden van grond, (delen van) winkelbebouwing en daarmee verbonden rechten, belangen en voordelen[32]. Deze deelmarkt kwam - evenals de kantorenmarkt - medio jaren '60 op. Er ontstonden moderne, planmatig ontwikkelde winkelcentra, in eerste instantie in nieuwe wijken en buurten. De markt voor winkelvastgoed is de meest gespecialiseerde deelmarkt van de vastgoedmarkt vanwege het intensieve commerciële beheer dat nodig is om winkelcentra aantrekkelijk te houden voor het winkelende publiek. In de beschrijving van structuren, dynamiek en marktuitkomsten worden dezelfde lijnen gevolgd als voor de kantorenmarkt in de vorige paragraaf.

9.3.1 Actoren, rollen en belangen

Dezelfde actoren als op de kantorenmarkt zijn actief. De gebruikersmarkt van winkelvastgoed bestaat uit grote winkelketens en (in steeds mindere mate) het midden- en kleinbedrijf. Aan de beleggerskant zijn dezelfde categorieën beleggers actief als op de kantorenmarkt: institutionele partijen, vastgoedfondsen en particuliere beleggers uit eigen land en buitenland. De lokale overheid is beleidsvoerder, grondontwikkelaar en vergunningverlener. De rol van vastgoedgebruiker die de overheid wel heeft op de kantorenmarkt, is afwezig in de markt voor winkelvastgoed.

9.3.2 Transparantie en prijsmechanisme

De ontwikkelingen in de detailhandel werden nauwkeurig gevolgd en veelvuldig onderzocht. Dataregistratie diende niet primair de markt voor het vastgoed van winkels. Net als de kantorenmarkt kent ook de markt voor winkelvastgoed een historie van gefragmenteerde en beperkt beschikbare informatie. Ook in deze deelmarkt ontbreekt betrouwbare prijsinformatie, zowel qua huurprijzen als qua waardeontwikkeling. Vanaf 1990 zijn goede tijdsreeksen van data beschikbaar over de ontwikkeling van het totale metrage aan winkels, het aantal verkooppunten en de verdeling daarvan over verschillende typen centra. Sinds 2004 is een registratie van leegstaande panden en winkelmeters beschikbaar. De oorsprong van deze registraties is het DIS-systeem waar het ministerie van Economische Zaken begin jaren '80 de initiatiefnemer voor was. Sinds 1990 zijn op basis van deze registratie jaarboeken en factsheets beschikbaar gekomen (het Handboek DIS). Rond het jaar 2000 werden de overwegend administratieve dataregistraties aangevuld met veldwerk. Dat heeft de betrouwbaarheid van de informatie doen toenemen.

32 Op basis van de brede definitie van de econoom Arnold Heertje: de markt is het samenhangende geheel van transacties van een goed of dienst, waarbij transacties vrijwillig plaatsvinden en waar iedereen in principe aan mee kan doen.

In die periode heeft het private onderzoeksbureau Locatus de dataverzameling overgenomen.

In aanvulling daarop zijn ook voor deze vastgoeddeelmarkt registraties beschikbaar vanuit grotendeels dezelfde bronnen als bij de kantorenmarkt aan de orde waren. De conclusie die daar aan de orde was betreffende gebrekkige marktinformatie in het algemeen en prijsinformatie in het bijzonder, is ook van kracht voor de markt voor winkelvastgoed.

9.3.3 Externe factoren

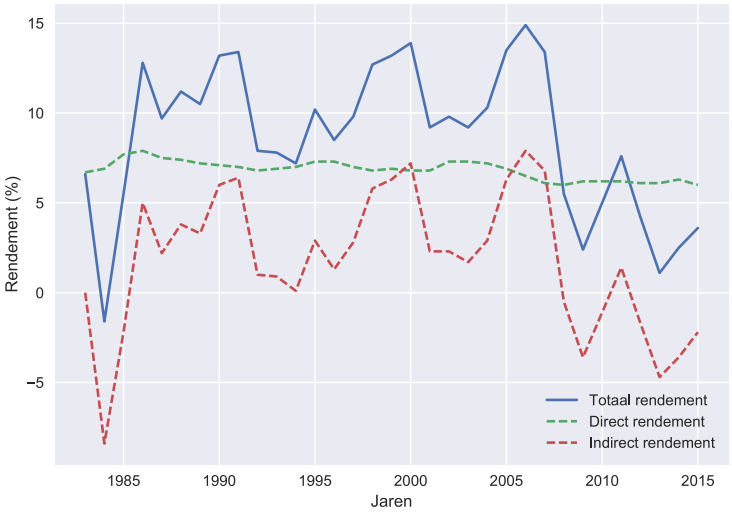
Gebruikersvraag

De gebruikersvraag naar winkelvastgoed is niet bekend. VGM hield wel de verhuurregistraties bij, maar gaf daar steeds bij aan dat de data niet representatief waren. Winkelruimte werd relatief snel verhuurd en de bijgehouden transacties leken met name showrooms en distributieruimten (en in mindere mate winkels) te betreffen.

Beleggersvraag

Op basis van de (onregelmatige) registraties van beleggingstransacties van VGM in de periode 2003 tot en met 2016 zou geconcludeerd kunnen worden dat jaarlijks ruim € 1 mld. Nederlands winkelvastgoed is verkocht aan beleggers. De dominantie van buitenlandse beleggers was hier met een aandeel van 31% minder groot dan op de kantorenmarkt. Tweederde van de transacties kwam voor rekening van Nederlandse institutionele beleggers en vastgoedfondsen. De performance van dit type vastgoed was beter dan dat van kantoren. Gemiddeld over de periode 1980-2015 lag het totale rendement op winkelvastgoed volgens de ROZ Vastgoedindex op 8,7%. De waardeontwikkeling van het winkelvastgoed was per saldo licht positief.

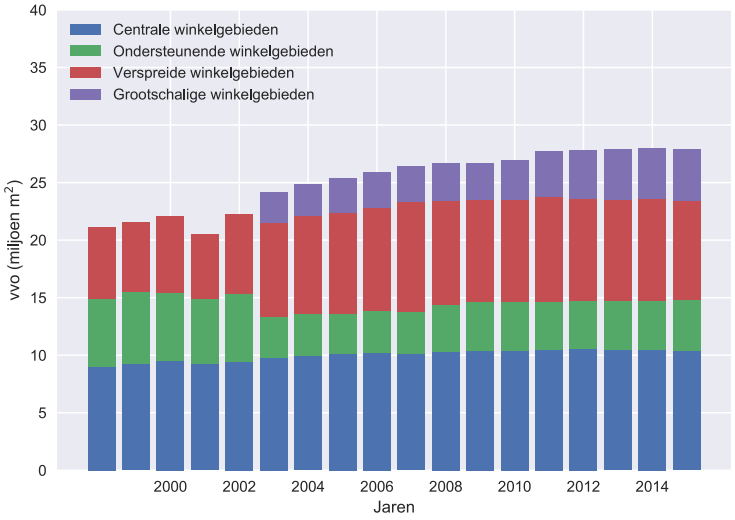
Figuur 9.14: Performance van winkelvastgoed (op basis van ROZ Vastgoedindex)



9.3.4 Marktuitkomsten

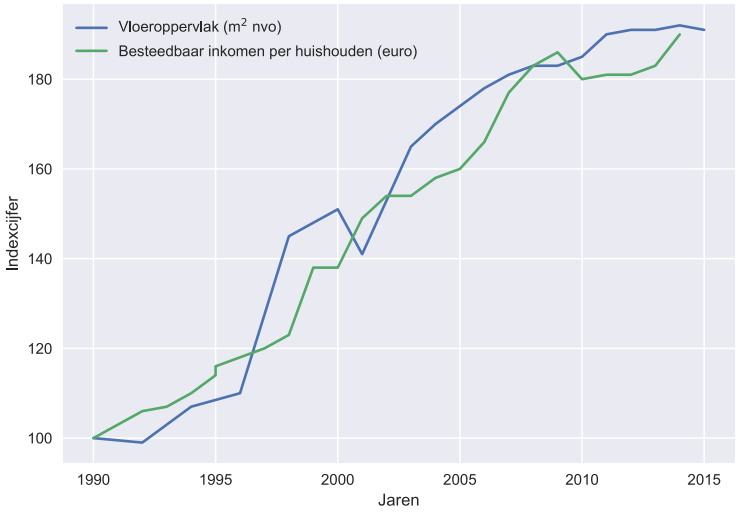
Rond 1970 bedroeg het winkelareaal in Nederland ca. 8 mln. m^2 vvo, wat neerkwam op 700 m^2 verkoopvloeroppervlak per 1.000 inwoners. De huidige voorraad winkels beslaat bijna 28 mln. m^2 vvo en het aantal winkels ligt net onder 100.000. Per 1.000 inwoners is bijna 1.700 m^2 vvo beschikbaar. Van het winkelareaal bevindt zich ca. 37% in centrale winkelgebieden, 16% in ondersteunende winkelgebieden, 16% in grootschalige centra en 31% betreft verspreide bewinkeling. Het totale winkelareaal is in de afgelopen decennia 3,5 keer zo groot geworden. Sinds 1990 is het winkelareaal met bijna 7 mln. m^2 vvo toegenomen. Het centrale winkelgebied had daarin een aandeel van 20%, terwijl in de ondersteunende winkelgebieden van krimp sprake was. De traditionele winkelstructuur bleef per saldo in omvang gelijk. De groei van winkelareaal sinds 1990 heeft zich voorgedaan in vormen van verspreide bewinkeling (2,4 mln. m^2 vvo) en sinds 2002 ook in grootschalige concentraties en themacentra (bijna 4,5 mln. m^2 vvo).

Figuur 9.15: Totale areaal aan winkeloppervlak (op basis van Handboek DIS en navolgende publicaties; Locatus)



Het metrage per 1.000 inwoners is sinds 1990 ca. 2,4 keer groter geworden. Deze laatste ontwikkeling is redelijk in lijn met de toename van het besteedbaar inkomen per huishouden. Figuur 9.16 geeft beide ontwikkelingen weer in indexcijfers (1990 =100) en laat in belangrijke mate een parallelle ontwikkeling zien.

Figuur 9.16: Ontwikkeling winkeloppervlak per 1.000 inwoners en besteedbaar huishoudinkomen (Handboek DIS en opvolgers; CBS)



Er lijkt dan ook sprake te zijn geweest van een overwegend beheerste en gereguleerde toevoeging van winkelmetrage, maar er heeft zich wel een aantal belangrijke ontwikkelingen voorgedaan:

- het voortgaande proces van schaalvergroting blijkt uit het nagenoeg gelijk blijven van het aantal verkooppunten op ruim 100.000 bij genoemde groei van het winkelmetrage. De oppervlakte van de gemiddelde winkel is sinds 1990 verdubbeld van ca. 140 m^2 vvo naar 283 m^2 vvo;
- de trend is een verschuiving van het winkelareaal van de traditionele winkelstructuren naar perifere en grootschalige concentraties. Binnen de traditionele winkelstructuren schoof het accent naar de centrale winkelgebieden en kromp het metrage in de ondersteunende winkelgebieden;
- er is een nog steeds relatief bescheiden aandeel van internetwinkelen van ca. 10% van de detailhandelsomzetten, maar dat neemt wel gestaag toe;
- de leegstand van winkelunits en van winkeloppervlakte laat sinds 2004 een stijging zien. In 2015 stond 17% van de winkelpanden leeg en 13% van het winkelmetrage. De meest recente cijfers geven een lichte verbetering te zien, die met name lijkt te kunnen worden verklaard uit herbestemming van winkelpanden[33];
- leegstandsonderzoek in 2012 liet zien dat leegstand van winkelunits in alle typen winkelgebieden rond het landelijk gemiddelde lag, met een iets gunstiger percentage voor de 'overige winkelgebieden'. Eenzelfde vergelijking naar leegstandsmetrages (in plaats van leegstaande winkelunits) geeft mogelijk een afwijkende verdeling te zien omdat in de overige winkelgebieden en verspreide bewinkeling van veel grotere units sprake is. Deze cijfers zijn niet openbaar beschikbaar[34].

Figuur 9.17: Leegstand van winkelvastgoed in Nederland per 1 januari 2012 (Locatus)

	Aantal verkooppunten	**Aantal leegstaande verkooppunten**	**% van de verkooppunten**
Centrale winkelgebieden	55.284	7.856	14%
Ondersteunende winkelgebieden	22.142	2.870	13%
Overige winkelgebieden	3.390	321	9%
Verspreide bewinkeling	21.912	2.944	14%
Totaal aantal verkooppunten	102.728	13.991	14%

De leegstandsproblematiek trok in de afgelopen jaren veel aandacht. Nadere analyses trachtten te duiden welke achterliggende ontwikkelingen er waren en hoe zorgelijk of structureel de situatie moest worden ingeschat. Het Economisch Bureau ING wees op de naar verhouding hoge metrages winkelvloer per 1.000 in-

33 www.locatus.nl.

34 www.locatus.nl. Het leegstandsonderzoek uit 2012 is in 2017 herhaald. De data zijn alleen tegen betaling beschikbaar.

woners bij naar verhouding lage vloerproductiviteiten. Daarbij is een vergelijking gemaakt met andere Europese landen. Het Economisch Bureau van ING stelde dat een rem op nieuwe winkelontwikkelingen nodig was en een sanering in de bestaande voorraad. Verder werd gewezen op de noodzaak van vernieuwing van de huurwetgeving[35]. Op basis van de figuren onder 9.18 ontstaat de indruk dat de planologische sturing heeft geleid tot een te sterke fijnmazigheid in de winkelstructuur en een overmaat aan winkelmetrage.

Figuur 9.18: Aantal m² winkelvloer per inwoner en productiviteit per m² winkelvloer (Economisch Bureau ING)

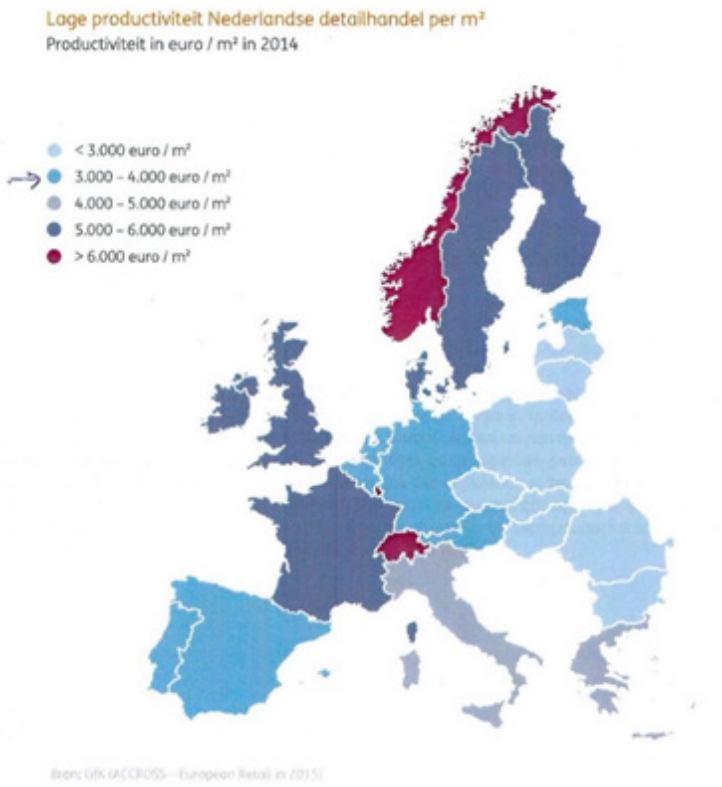
Nederland kent een hoge winkeldichtheid

Aantal m² winkelvloer per inwoner in 2014

Land	m²	Land	m²
Oostenrijk	1,74	Estland	1,08
Nederland	**1,67**	Litouwen	1,04
Duitsland	1,46	Tsjechië	1,03
Finland	1,43	Cyprus	1,03
Denemarken	1,42	Letland	1,02
Luxemburg	1,4	Hongarije	1,01
België	1,35	Slowakije	1
Noorwegen	1,31	Italië	1
Zweden	1,26	Portugal	0,96
Frankrijk	1,23	Polen	0,96
Ierland	1,17	Malta	0,78
Slovenië	1,12	Griekenland	0,74
Spanje	1,11	Bulgarije	0,72
VK	1,1	Roemenië	0,68
Kroatië	1,08	Turkije	0,67

Bron: GfK (ACCROSS - European Retail in 2015)
ING Economisch Bureau

35 ING Economisch Bureau (2016).



Het Centraal Planbureau maakte een nadere analyse van de winkelleegstand[36]. De effecten van de recente recessie waren voelbaar in een 10% afname van de consumptieve bestedingen. In de markt voor winkelvastgoed constateerde het CPB een huurprijsdaling van 20% sinds 2008 en een forse leegstandstoename. Die zou bij economisch herstel weer kunnen normaliseren, maar het CPB veronderstelde dat er sprake zou kunnen zijn van meer structurele problemen. Een toenemend aandeel van de bestedingen vindt inmiddels via internetwinkelen plaats. Het ging de afgelopen jaren om ca. 10% van de detailhandelsomzet en dit percentage gaat naar verwachting verder toenemen. Daarnaast benoemde het CPB als een structurele verandering de ruimtelijke bevolkingsdynamiek, die beschouwd kan worden als een reurbanisatieproces. Winkelleegstand doet zich met name voor in de randen van winkelgebieden en in de meer perifere regio's van Nederland.

De mogelijkheden om overtollig winkelvastgoed een andere bestemming te geven, hangen samen met de vraag naar grond die zich in de desbetreffende gebieden voordoet. Het CPB veronderstelde dat in een meer stedelijke omgeving dergelijke transformaties door de markt kunnen worden opgepakt. In meer perifere regio's

36 Ossokina e.a. (2016).

is mogelijk een rol van de (lokale) overheid gewenst. Waar sluiting van winkelgebieden noodzakelijk is, zijn gedegen afwegingen van winkelgebieden en belangen van partijen noodzakelijk. Winkelsluiting biedt betere kansen voor de resterende winkelgebieden, maar gaat gepaard met kapitaalvernietiging voor vastgoedeigenaren en winkeliers, terwijl voor consumenten de afstand naar winkelvoorzieningen kan toenemen.

9.4 Conclusies - beantwoording van deelvraag 7

De vraagstelling in dit hoofdstuk betrof de structuren, dynamiek en marktuitkomsten in de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed. Er zijn overeenkomsten in beide vastgoeddeelmarkten wat betreft de actoren - hun rollen, belangen en interactie - en de door externe factoren veroorzaakte dynamiek. Er zijn eveneens parallellen in de beperkte marktinformatie en gebrekkige prijsinformatie. Het functioneren van beide markten geeft echter een verschillend beeld.

De Nederlandse kantorenmarkt is een structureel onevenwichtige vastgoeddeelmarkt die met uitzondering van een beperkte periode eind jaren '90 steeds gekenmerkt werd door overaanbod, lage huurprijzen en een geringe waardeontwikkeling. Met name na het jaar 2000 is deze onevenwichtigheid versterkt en is een omvangrijk overaanbod ontstaan als gevolg van forse nieuwbouwtoevoegingen. Deze nieuwbouwtoevoegingen zijn lange tijd doorgegaan ondanks een sterk toenemend aanbodmetrage. Het aan gebruikers verhuurde metrage kantoorruimte was - zeker na 2000 - geen correcte indicatie van de gebruikersvraag; de beleggersvraag was dominant op de kantorenmarkt, ook in het herstel dat sinds 2013 zichtbaar is.

Ondanks deze langjarige negatieve marktontwikkelingen blijven alle relevante actoren in meer of mindere mate investeren in grondontwikkeling, gebouwontwikkeling en vastgoedexploitatie. De investeringsvraag van beleggers is daarin een belangrijke motor gebleken:

- Beleggers willen investeren in verhuurd vastgoed. Zij kopen op basis van een bekend aanvangsrendement en een op verwachtingen gebaseerde rendementsontwikkeling.
- De ontwikkelaar kan hen dat vastgoed leveren: hij ontwikkelt nieuwe kantoorruimte en zorgt voor een huurder. Eventueel kan de huurder met behulp van incentives worden overgehaald om te verhuizen.
- Voor de huurder is het aantrekkelijk om naar nieuwe huisvesting te verhuizen tegen gunstige(r) huisvestingslasten (al dan niet met incentives). Na enkele jaren kan zich elders een interessantere of beter passende huisvestingsmogelijkheid aandienen, waarna de huurder vertrekt. Hij laat ruimte achter die opnieuw verhuurd moet worden.
- De gemeente is bereid om grond te verkopen en kantoorontwikkeling toe te staan wanneer sprake is van een vastgoedontwikkelaar, een huurder en een eindafnemer. In de concurrentiestrijd met andere gemeenten die eveneens kantorenlocaties aanbieden, is het fijn om een dergelijke transactie te kunnen

realiseren. Daarin spelen financiële, ruimtelijke, stedenbouwkundige en economische motieven mee.

Op de schaal van een locatie en een project worden de belangen van deze actoren in eerste instantie allemaal gediend. Wanneer de huurder na enkele jaren vertrekt, heeft de belegger (tijdelijke) leegstand in afwachting van een nieuwe huurder. Op een hoger schaalniveau (de stad, de regio, de landelijke kantorenmarkt) zijn de negatieve effecten zichtbaar in een toenemende leegstand en een beperkte waardeontwikkeling. De vastgoedindex liet een overwegend negatieve waardeontwikkeling van kantoren zien. Eerder werd gewezen op (indicaties van) een per saldo gedaalde reële huurprijs en een beperkte waardeontwikkeling in de periode 1998-2015. Deze situatie lijkt te kunnen blijven voortbestaan door de grote investeringsbehoefte van zowel professionele als particuliere beleggers. De beperkte transparantie van de markt draagt niet bij aan het doorbreken van dit mechanisme.

Brouwer[37] sprak in dit verband van een inefficiënte middelenallocatie door beleggers die voortvloeide uit marktfalen. Hij analyseerde de Amsterdamse kantorenmarkt die - evenals de gehele Nederlandse kantorenmarkt - gouden jaren doormaakte in de tweede helft van de jaren '90. Er was ook in Amsterdam sprake van een forse nieuwbouwproductie tussen 1998 en 2002, maar na 1998 groeide ook het aanbod. Vanaf 2004 werd de belangstelling van kantoorgebruikers voor nieuwbouw zichtbaar. De nettoverhuur was slechts 15% van het brutotransactievolume; het overgrote deel betrof dus een verplaatsingsvraag. Het leidde tot een toenemende leegstand in de voorraad die de relatief oudere delen steeds zwaarder raakte. In 2010 bedroeg de leegstand in kantoren gebouwd tussen 2005-2009 13%. Kantoren uit de jaren 1990-2004 hadden een leegstand van 21% en kantoren uit de periode 1980-1989 zaten op 26%. Vraaghuren in de nieuwbouw en de bestaande voorraad lagen in 2001 ongeveer gelijk, maar in 2011 was er een prijsverschil van meer dan € 80,- per m^2 (exclusief incentives)

Het marktfalen dat Brouwer constateerde was voor hem gekoppeld aan de snelheid waarmee nieuwe openbaar toegankelijke informatie over de aantrekkelijkheid van investeringen doorwerkte in de prijs. Daarbij was er een belangrijk verschil tussen marktinformatie (losse feiten) en marktkennis (gestructureerde feiten): informatie kon beschikbaar zijn, maar niet tot verwerking leiden. Brouwer constateerde dat de doorwerking van informatie over verslechterende marktomstandigheden in de beleggingsmarkt relatief traag plaatsvond. In de beleggersvraag waren Duitse fondsen dominant, met ten dele een open eindstructuur. Zij ervoeren investeringsdruk vanwege de inleg en rendementsverwachtingen van hun deelnemers. Die deelnemers in dergelijke fondsen waren indirecte beleggers, die geen prijssignalen oppakten en geen marktkennis hadden

37 Brouwer (2013).

In sterke afwijking van de kantorenmarkt is het winkelareaal gelijkmatig en beheerst toegenomen. Deze toename lijkt bovendien goed in lijn te zijn geweest met de wijze waarop zich het besteedbare inkomen van huishoudens heeft ontwikkeld. Wel valt op dat de uitbreidingen van het winkelareaal sinds 1990 zich nagenoeg exclusief hebben voorgedaan buiten de traditionele winkelstructuren. De groei van het metrage deed zich voor in verspreide winkelontwikkeling, in grootschalige winkelcentra en in themacentra.

Anders dan in de kantorenmarkt zijn hier niet de dominante perioden van de buitenlandse beleggersvraag zichtbaar. Nederlands winkelvastgoed is overwegend gekocht door Nederlandse institutionele beleggers en vastgoedfondsen. De sterke opkomst van particuliere beleggers lijkt zich in het marktsegment ook minder te hebben voorgedaan dan in de kantorenmarkt. Winkelvastgoed in Nederlandse beleggingsportefeuilles lijkt beter te hebben gerendeerd dan kantoren. Overigens heeft ook in de markt voor winkelvastgoed de beleggersvraag een (wellicht toenemende) invloed op de nieuwbouwproductie. In 2006 schreef het Ruimtelijke Planbureau: *Perifere projecten hebben weinig van doen met de wensen van winkeliers. Iedere gemeente die erbij wil horen, ontwikkelt een grootschalig project buiten de stad. De detailhandel en de ontwikkeling van nieuwe locaties worden vooral door de vastgoedmarkt gestuurd. De vraag naar extra winkelruimte komt niet vanuit de consument maar vooral van de investeerder die zijn geld wil laten renderen. Gemeenten gaan er in mee, (het) is anders tegen het eigen belang in*[38].

De recente toename van leegstand in het winkelvastgoed is mogelijk ten dele veroorzaakt door de economische recessie. Als gevolg daarvan namen detailhandelsbestedingen af, kwamen meerdere winkelketens in financiële problemen en ging een aantal daarvan failliet. Meer structurele oorzaken van de leegstandstoename zouden kunnen liggen in:

- het relatief hoge metrage winkelvoorzieningen ten opzichte van de bevolkingsomvang, bij een relatief lage winkelomzet per m^2. Dat zou kunnen duiden op een zekere overmaat;
- de gestage toename van het aandeel van de consumentenbestedingen dat niet meer naar fysieke winkels maar naar internetwinkels gaat;
- veranderingen in de regionale bevolkingsspreiding in de vorm van een reurbanisatieproces en het ontstaan van krimpende perifere regio's. De fijnmazige en aan bevolkingsomvang gerelateerde winkelstructuur in Nederland wordt uiteraard beïnvloed door dergelijke veranderingen;
- de beleggersvraag naar goed renderend vastgoed die een drijfveer lijkt te zijn achter nieuwe centrumontwikkelingen.

38 Ruimtelijk Planbureau (2006) p. 86.

Hoofdstuk 10

Nationale planologische beleidsvoering en het functioneren van de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed

10.1 Inleiding

De vraagstelling van dit onderzoek betreft de gevolgen van nationale planologische beleidsvoering voor het functioneren van vastgoedmarkten. Het onderzoek is toegespitst op de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed in Nederland in de periode 1960-2016. De Nederlandse kantorenmarkt is een sterk cyclische markt met een royaal en regionaal gespreid kantorenareaal dat gekenmerkt wordt door een grote leegstand, beperkte differentiatie en snelle economische veroudering. De Nederlandse markt voor winkelvastgoed heeft een evenwichtiger ontwikkeling gekend die heeft geresulteerd in een fijnmazige hiërarchische winkelstructuur. Beide vastgoeddeelmarkten hebben een verschillende ontwikkeling laten zien. De ontwikkelingen wijken bovendien af van hetgeen op basis van de internationale literatuur over planologische beleidsvoering en vastgoedmarkten verwacht had mogen worden. Volgens deze literatuur leidt actieve planologische beleidsvoering veelal tot schaarste in de vastgoedmarkt.

Dit laatste hoofdstuk formuleert de verklaring voor deze verschillen en afwijkingen. Uit de analyses van marktontwikkelingen, planologische beleidsvoering, planningsysteem en planningcultuur in de voorgaande hoofdstukken worden causale processen geconstrueerd waaruit de gevolgen van planologische beleidsvoering voor het functioneren van de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed worden afgeleid (10.2 tot en met 10.4). Dit resulteert in de formulering van aanbevelingen voor toekomstige nationale planologische beleidsvoering (10.5).

10.2 Kenmerken van beide vastgoeddeelmarkten als verklaring

Kantorenmarkten hebben te maken met de dubbele dynamiek van een gebruikersmarkt en een investeerdersmarkt. Aan de gebruikerskant hebben organisaties belang bij een goede beschikbaarheid en betaalbaarheid van kantoorruimte. Aan de investeerderskant van de markt hebben actoren als (primair) belang het te realise-

ren (financiële) rendement. De belangrijkste actoren aan de investeerderskant van de Nederlandse kantorenmarkt zijn:

- gemeenten die de grondverwerving en locatieontwikkeling voor hun rekening nemen;
- vastgoedontwikkelaars die de gebouwen realiseren;
- vastgoedbeleggers die het vastgoed meerjarig exploiteren.

Zij investeren vanuit de verwachting dat ze rendement realiseren uit locatieontwikkeling, vastgoedontwikkeling en vastgoedexploitatie.

De dynamiek van de Nederlandse kantorenmarkt is in sterke mate beïnvloed door de investeringsvraag van vastgoedbeleggers. Buitenlandse beleggers hadden daarin een belangrijke rol. In de jaren ’60 waren het Britse investeerders, einde jaren ‘80 Scandinavische en sinds medio jaren ‘90 Duitse investeerders. Tussen 1999 en 2016 kwam 50% van de beleggingstransacties in Nederlandse kantoren voor rekening van buitenlandse partijen. Ook particuliere investeerders zijn belangrijke actoren op de kantorenmarkt geworden. Achtereenvolgende golven van (buitenlandse) beleggersvraag hebben de nieuwbouwproductie gestimuleerd en voortdurend voor een royale aanbodsituatie gezorgd. Tot medio jaren ‘90 werden de ontwikkelingen van vraag en aanbod op de Nederlandse kantorenmarkt nog wel gekenmerkt door een relatief normaal patroon, passend bij een sterk cyclische markt. Daarna is een sterk uiteenlopen van de (netto) gebruikersvraag en aanbodontwikkeling zichtbaar. Door omvangrijke nieuwbouwtoevoegingen kwam ruimte in de voorraad vrij en namen het voor verhuur beschikbare aanbod en de leegstand toe.

Er is in de afgelopen decennia met regelmaat door onderzoekers, vastgoedondernemers en vastgoedadviseurs gesignaleerd dat te veel kantoorruimte werd toegevoegd. Medio jaren ’80 werd geconstateerd dat de behoefte aan kantoorruimte slechts 20 tot 50% bedroeg van de planologisch gereserveerde ruimte in gemeentelijke plannen[1]. Medio jaren ’90 was de conclusie dat tot 2015 geen nieuwbouw meer nodig was om in de (kwantitatieve) behoefte te voorzien[2]. In 2011 riepen vastgoedfinanciers en makelaars afzonderlijk van elkaar op tot landelijke regie op aanbodontwikkeling[3]. In 2016 lieten vraagprognoses van PBL en CPB zien dat het huidige metrage volstaat voor de verwachte kwantitatieve behoefte aan kantoorruimte tot 2030 en 2050[4].

Een aantal factoren heeft de structurele onevenwichtigheid in de kantorenmarkt in stand gehouden en doen toenemen:

---

1 VGM januari 1984.
2 Dewulf & De Jonge (1994).
3 VGM januari 2011
4 Planbureau voor de Leefomgeving, Centraal Planbureau (2017).

1. De kantorenmarkt is een ondoorzichtige markt waarin betrouwbare prijs- en waarde-informatie ontbreken. De waardebepaling van kantoorvastgoed is in het algemeen complex door de relatief lage transactiefrequentie en vertragende en mitigerende effecten. De Nederlandse praktijk van het werken met huurincentives versterkt de ondoorzichtigheid. Meerdere bronnen gaven aan dat dergelijke incentives kunnen oplopen tot 30% van de contracthuur per jaar.
2. Hoewel de marktinformatie gebrekkig is, waren er in de afgelopen decennia veelvuldig heldere signalen van een onevenwichtige ontwikkeling. Brouwer[5] benoemde de onvoldoende verwerking van beschikbare marktinformatie (losse feiten) tot marktkennis (gestructureerde feiten). Bij beleggers speelt ook de verlenging van de keten tussen geldverstrekker en te exploiteren vastgoed een rol. De (particuliere) partij die geld inlegt in een vastgoedfonds, krijgt wel feitelijke marktinformatie maar heeft geen kennis van het vastgoed en de marktomstandigheden waarin zijn geld wordt geïnvesteerd.
3. Beschikbare marktinformatie geeft een beeld van de landelijke ontwikkelingen en de ontwikkelingen in een aantal grotere steden. Investeerders kunnen het eigen project - in afwijking van landelijke cijfers - als kansrijk en renderend beschouwen omdat zij uitgaan van een lokale, regionale of wellicht internationale markt.
4. In de investeringsketen van een nieuwbouwproject ontlenen de verschillende actoren zekerheden aan elkaars commitment en investeringsbereidheid. Er is sprake van een actieve benadering door vastgoedontwikkelaars van huurders die tegen de expiratiedatum van het huurcontract zitten. Een voorverhuurd nieuwbouwkantoor is interessant voor beleggers; voorverhuurd kantorenvastgoed met een eindafnemer doet bij gemeenten de bereidheid tot grondverkoop en vergunningverlening toenemen.

Figuur 10.1 brengt de investeringsbeslissingen van een ideaaltypische vastgoedontwikkelaar op de Nederlandse kantorenmarkt in de periode 1960-1990 in beeld.

5 Brouwer (2013).

Figuur 10.1: Investeringsbeslissingen op de kantorenmarkt, 1960-1990.

Een vastgoedontwikkelaar (VO) op de kantorenmarkt (t = 0) ervaart investeringsdruk vanuit de zorg voor continuïteit van zijn onderneming. Hij heeft te maken met onzekerheid over de investeringsmogelijkheden en daaruit resulterende rendementen. Zekerheden kunnen worden ontleend aan de mate van succes van voorgaande projecten van andere vastgoedontwikkelaars (VOa t = -1) en aan de investeringsbereidheid van andere actoren, zoals vastgoedbeleggers (B) en gemeenten (G). Het verkrijgen van een commitment van een huurder (H) die uit de kantorenvoorraad naar nieuwbouw wil verhuizen, is voor de vastgoedontwikkelaar cruciaal om andere actoren tot investeren te bewegen en zelf voldoende vertrouwen te verkrijgen. Als hij daarin slaagt, komt de nieuwbouwinvestering tot stand (t = 2) en het succes ervan sterkt het vertrouwen van andere actoren en in volgende nieuwbouwinvesteringen (t = 3). Het geaggregeerde resultaat van de individuele investeringsbeslissingen op de Nederlandse kantorenmarkt is een te grote nieuwbouwtoevoeging. Er is vooral gebouwd voor de verplaatsingsvraag en verhuizende huurders lieten leegstand achter in de bestaande kantoorvoorraad.

Op de markt voor winkelvastgoed is hetzelfde type actoren actief als op de kantorenmarkt. Er is eenzelfde dubbele dynamiek van gebruikers en investeerders en evenals op de kantorenmarkt was er de afgelopen decennia een grote beleggersvraag. Beide vastgoeddeelmarkten kennen overeenkomsten in de gebrekkige markt- en prijsinformatie. De markt voor winkelvastgoed heeft echter een evenwichtiger ontwikkeling gekend dan de kantorenmarkt. De nieuwbouwontwikkelingen waren meer in overeenstemming met de gebruikersvraag en de te realiseren winkelomzetten. De ontwikkelingen in het winkelareaal werden vooral gekenmerkt door een voortgaand proces van schaalvergroting en filiaalvorming en een verschuiving in de ruimtelijke patronen. Buurt- en wijkcentra werden minder belangrijk en de specialistische centra en verspreide bewinkeling namen toe.

Ondanks vergelijkbare structuren en een vergelijkbare dynamiek hebben de ontwikkelingen in beide vastgoeddeelmarkten tot andere uitkomsten geleid. De markt

voor winkelvastgoed was een beter functionerende markt dan de kantorenmarkt. Deze uiteenlopende ontwikkelingen kunnen niet worden verklaard door verschillen in interne marktstructuren en dynamiek. Externe factoren, in het bijzonder nationale planologische beleidsvoering, kunnen die verklaring wel bieden.

10.3 Nationale planologische beleidsvoering als verklaring

Algemeen uitgangspunt voor de planologische beleidsvoerder op rijksniveau was dat individuele ondernemersbeslissingen niet zonder meer leiden tot het maatschappelijk meest gewenste resultaat. Ontwikkelingen in de kantorensector en de detailhandel werden dan ook vanaf de jaren ’60 intensief gevolgd. Er werden regelmatig onderzoeken uitgezet om zicht te krijgen op de ruimtelijke consequenties ervan. Tegelijkertijd was er sprake van terughoudendheid waar het ging om de bemoeienis met economische processen. Ondanks vergelijkbare uitgangspunten heeft nationale planologische beleidsvoering voor de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed verschillende uitwerkingen gekregen en verschillende gevolgen gehad.

In de periode 1960-1990 was nationale planologische beleidsvoering gericht op een algemeen spreidingsbeleid, waar het project ‘spreiding rijksdiensten’ deel van uitmaakte. Er was geen specifiek rijksbeleid gericht op de kantorenmarkt. Ruimtereservering en overige beleidsvoering voor kantoren werden overgelaten aan gemeenten. Dat veranderde rond 1990, toen het spreidingsbeleid werd beëindigd en de beleidsaccenten verschoven naar versterking van steden als aantrekkelijke vestigingsmilieus voor het (internationale) bedrijfsleven. Achtergrond was de Europese eenwording en de toenemende internationalisering. De rijksoverheid streefde naar selectiviteit door een beperkt aantal stedelijke knooppunten te benoemen met kansrijke vestigingsmilieus. In elk stedelijk knooppunt kon een strategisch project worden gefaciliteerd en ondersteund. Ook was er de planologische en economische ambitie om in Nederland drie à vier internationale toplocaties te ontwikkelen.

In de internationale concurrentiestrijd was het verder van belang om de Nederlandse steden bereikbaar te houden en de groeiende automobiliteit te beheersen. Er werd een locatiebeleid ontwikkeld voor bedrijven en voorzieningen. Doelstelling was om kantoren sterker dan voorheen te vestigen nabij knooppunten van openbaar vervoer opdat meer van het openbaar vervoer gebruik gemaakt zou worden. Gemeenten zouden meer ruimte krijgen om een eigen parkeerbeleid vorm te geven en door middel van parkeertarieven de automobiliteit te beïnvloeden. Deze beleidslijnen werden neergelegd in de Vino en daarna aangescherpt in de Vinex.

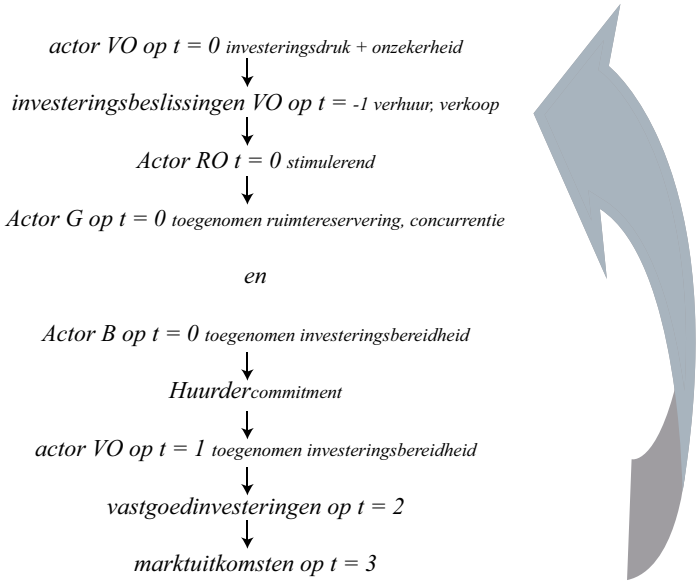
Het Vinex-beleid introduceerde rond 1990 meerdere maatregelen die het functioneren van de kantorenmarkt hebben beïnvloed. Mobiliteitsdoelstellingen, samenhangend met bereikbaarheids- en milieuambities, resulteerden in een locatie- en parkeerbeleid met strenge en landelijk geldende parkeernormen. De beoogde versterking van vestigingsmilieus leidde tot de aanwijzing van stedelijke knooppunten en een aantal sleutelprojecten. Deze sleutelprojecten konden rekenen op

rijksbetrokkenheid en rijksbudgetten. Deze maatregelen hebben bijgedragen aan een sterke groei van de lokale ruimtereservering en de planvoorraad voor kantoorontwikkeling. Hoewel het locatie- en parkeerbeleid bedoeld was als een restrictief beleid voor kantoorvestiging, besloten veel gemeenten om kantoorontwikkeling mogelijk te maken op de door de rijksoverheid gewenste A-locaties en op de door de markt gewenste B- en C-locaties. De prevalerende opvatting dat alle gemeenten gelijk behandeld dienen te worden, alsmede de concurrentie tussen die gemeenten brachten met zich mee dat de door de rijksoverheid gewenste selectiviteit lastig te realiseren was.

Het rijksbeleid had in de praktijk vooral een stimulerend effect op de lokale ruimtereservering en locatieontwikkeling. In maart 1989 bleek al sprake te zijn van een snelle toename van de planvoorraad op stationslocaties (de A-locaties) naar 2 mln. m^2 en in mei 1989 werd gerapporteerd over ruim 1,25 mln. m^2 aan plannen op snelweglocaties (de C-locaties). In de programma's voor de eerste generatie sleutelprojecten zat rond 1,3 mln. m^2 aan nieuw te bouwen kantoren en in de tweede generatie sleutelprojecten was dat 1,8 mln. m^2. In de Vinex-convenanten was ruim 800.000 m^2 aan kantoorontwikkelingen vermeld. In weergaven op basis van verschillende bronnen is ten dele sprake van dubbelingen, maar de stimulans die nationale planologische beleidsvoering na 1990 betekende voor kantoorontwikkeling komt uit de cijfers duidelijk naar voren. De stimulans voor kantoorontwikkeling op de beoogde en de niet beoogde locaties, in de stedelijke knooppunten en andere gemeenten en in sleutelprojecten en andere projecten viel in de tijd samen met een grote beleggingsvraag. De nieuwbouwproductie liep na 2000 fors op. De eerder weergegeven figuren 9.12 en 9.13 lieten dat zien. De kantorenvoorraad is in de afgelopen 2 decennia anderhalf keer zo groot geworden (van 33 mln. m^2 in 1999 naar bijna 50 mln. m^2 in 2017), terwijl het aanbod toenam naar bijna 20% van de voorraad.

Figuur 10.2 geeft een aangepaste weergave van de investeringsbeslissingen van een ideaaltypische vastgoedontwikkelaar op de kantorenmarkt. Ten opzichte van figuur 10.1 zijn het stimulerende beleid van de rijksoverheid (RO) en de samenloop daarvan met de sterke beleggersvraag (B) de nieuwe elementen.

Figuur 10.2: Investeringsbeslissingen op de kantorenmarkt, 1990-2008



De grote beleggingsvraag die de dynamiek in de kantorenmarkt domineerde, is gefaciliteerd door een royaal gemeentelijk aanbod van beschikbare bouwgronden. Dat was al steeds het geval, maar het deed zich na 1990 in versterkte mate voor. Gemeenten combineren het bedrijfseconomische belang van een renderende locatie-ontwikkeling met planologische belangen (en belangen rondom de sociaal-economische en stedenbouwkundige ontwikkeling). Kantoren zijn een aantrekkelijke bestemming. Ze hebben een - in vergelijking met ander vastgoed - bescheiden ruimtebeslag en een hoge grondopbrengst. Kantoren kunnen bijdragen aan het haalbaar maken van problematische grondexploitaties door een of enkele bouwlagen toe te voegen aan het geplande project. Kantoren zijn belangrijke elementen in de gemeentelijke skyline en ze brengen hoogwaardige werkgelegenheid met zich mee.

De beleidsvoering voor winkelvestigingen kreeg vanaf 1973 vorm in een PDV-beleid, gericht op geconcentreerde vestiging en het tegengaan van weidewinkels. In aanvulling daarop was er de onderzoeksplicht om de economische haalbaarheid van nieuwbouwtoevoegingen vast te stellen. Dit beleid ontstond vanuit de samenloop van planologische en economische doelen. Het diende de economische bestaansbasis van het midden- en kleinbedrijf, het ontstaan van een sterke en fijnmazige winkelstructuur ten behoeve van de consument en het voorkomen van verkeer- aantrekkende weidewinkels met een grote ruimteconsumptie. De voortgaande schaalvergroting en vernieuwing van winkelconcepten hebben een aantal keren tot beleidsaanpassingen geleid, maar de hoofdlijnen van het beleid zijn overeind gebleven. Dat bleef zo toen in 2006 de rijksoverheid de beleidsvoering

delegeerde aan provincies en gemeenten. Provincies besloten om het rijksbeleid voort te zetten. Het areaal aan winkelvastgoed heeft een gelijkmatiger ontwikkeling gekend, die merendeels in verhouding was met de demografische ontwikkelingen en de toename van besteedbare inkomens. Figuur 10.3 geeft de investeringsbeslissingen weer van de ideaaltypische vastgoedontwikkelaar op de markt voor winkelvastgoed.

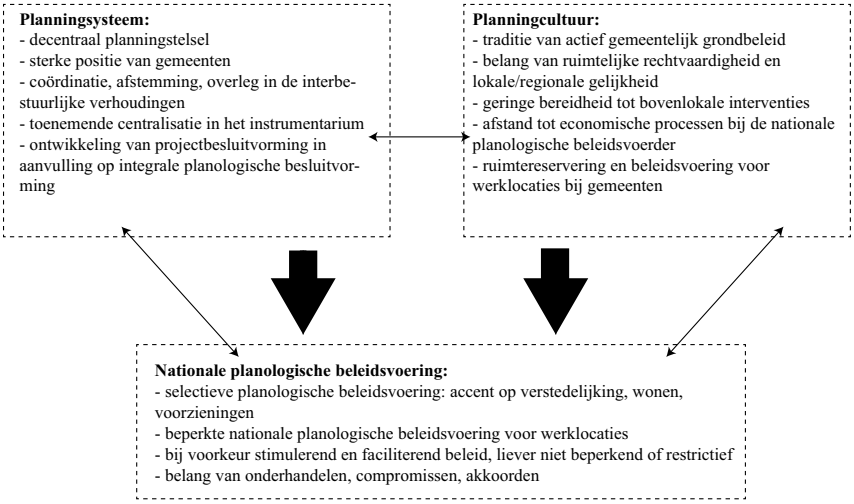
Figuur 10.3: Investeringsbeslissingen op de markt voor winkelvastgoed 1973-2006

De rijksoverheid (RO) heeft regulerende beleidsmaatregelen geformuleerd die in belangrijke mate werden overgenomen en toegepast door provincies (P) en gemeenten (G). Actoren in de vastgoedmarkt waren zich daarvan bewust. De maatregelen maakten deel uit van hun investeringscontext en vormden het besluitvormingsproces, dat verder grote gelijkenis liet zien met de besluitvorming van actoren in de kantorenmarkt. Hoewel de grenzen van het beleid met enige regelmaat werden opgezocht, werkten de maatregelen regulerend op de locaties en omvang van nieuwe winkelontwikkelingen.

10.4 Kenmerken van het planningsysteem en de planningcultuur als verklaring

Planningcultuur, planningsysteem en planologische beleidsvoering staan met elkaar in wisselwerking en beïnvloeden elkaar. De onderzoeksvragen geven echter een richting aan: het gaat om de kenmerken van het planningsysteem en de planningcultuur die doorwerken in de inhoud en de vormgeving van nationale planologische beleidsvoering. Figuur 10.4 geeft de relevante kenmerken en de doorwerking daarvan in nationale planologische beleidsvoering weer.

Figuur 10.4 Kenmerken van planningsysteem en planningcultuur en doorwerking in nationale planologische beleidsvoering



Als belangrijk kenmerk van planningsysteem en planningcultuur kwam de sterke gemeentelijke positie naar voren. Subsidiariteit was in de jaren ’60 een zwaarwegend uitgangspunt van de wetgever. Er werd een decentraal planningsysteem opgezet dat het zwaartepunt van bestemmen en vergunningverlening bij gemeenten legde. De verhoudingen tussen overheden werden geregeld door afstemming, coordinatie en overleg. Er waren interventiemogelijkheden in lokale besluitvorming voor provincies en rijksoverheid. Het instrumentarium daarvoor werd in de loop der jaren vanwege een aantal lastige kwesties uitgebreid. Er was echter nagenoeg geen bereidheid om te interveniëren. De ministeriële bevoegdheid om een aanwijzing te geven is sinds 1960 minder dan tien keer gebruikt.

In de afgelopen decennia is meer ruimte ontstaan voor (lokale) projectbeleidsvoering. Het planstelsel dat in de jaren ’60 werd opgezet moest een integrale afweging van alle ruimte vragende belangen mogelijk maken. Van meet af aan is er ook de mogelijkheid geweest voor projectbeleidsvoering en vergunningverlening voor projecten die - hoewel strijdig met het geldende bestemmingsplan - gewenst waren. De anticipatiemogelijkheid van art. 19 WRO was daar het instrument voor. Daar werd zo veelvuldig gebruik van gemaakt dat separate procedures voor projectbesluitvorming zijn vastgelegd. De lokale besluitvorming over afzonderlijke investeringsprojecten is belangrijker geworden en er werd geleidelijk minder waarde gehecht aan de integrale ruimtelijke afweging.

De gemeentelijke dominantie hing samen met het belang dat werd gehecht aan een actief gemeentelijk grondbeleid. Gemeenten hadden de bereidheid om te investeren in grondverwerving en locatieontwikkeling. Zij zorgden voor voorraadvorming op de markt voor bouwgronden en die was van belang voor de gewenste

woningproductie. Daardoor hebben de dominant in de internationale literatuur beschreven schaarsteproblemen als gevolg van planologische beleidsvoering zich in Nederland niet voorgedaan. Voor gemeenten was het actieve grondbeleid aantrekkelijk vanwege inkomsten uit grondverkoop, mogelijkheden voor verevening tussen grondexploitaties en regievoering op ruimtelijke ontwikkelingen. Er was lange tijd draagvlak voor dit actieve grondbeleid, niet alleen bij bestuurders en beleidsvoerders, maar ook bij private partijen. Toen bouwgronden schaars dreigden te worden door het restrictieve Vinex-beleid zijn private partijen de grondmarkt opgegaan.

De keerzijde van de sterke gemeentelijke positie en de lokale belangen bij actief grondbeleid was en is de concurrentie tussen gemeenten, die zich met name (maar niet uitsluitend) manifesteerde in de strijd om bedrijfsvestiging en werkgelegenheid. Die heeft bijgedragen aan zeer royale ruimtereserveringen, met name waar het kantoren en andere bedrijvigheid betreft.

De rijksoverheid heeft vooral in de demografische ontwikkelingen - de sterke bevolkingsgroei - aanleiding gezien voor planologische beleidsvoering. Het ging om ruimtereservering voor wonen en een beheerst verlopend verstedelijkingsproces. Woningbouwlocaties en woningbouwprogramma's waren lange tijd redelijk goed te sturen, in samenwerking met het volkshuisvestingsbeleid en door het afsluiten van bestuurlijke convenanten. Toen zich begin jaren '70 planologisch ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen in de detailhandel voordeden, bleek het ministerie van Economische Zaken een bondgenoot in het formuleren van beleidsmaatregelen. Er was dus een selectieve nationale planologische beleidsvoering die gericht was op verstedelijking en wonen en - in samenhang met het wonen - winkelvoorzieningen. Parallelle sectorbelangen van volkshuisvesting en van economisch beleid voor het midden- en kleinbedrijf gaven steun aan deze nationale planologische beleidsvoering.

In de naoorlogse periode werd het industrialisatiebeleid geformuleerd door het ministerie van Economische Zaken en waren gemeenten verantwoordelijk voor het realiseren van voldoende vestigingsmogelijkheden voor bedrijven. Die lijn lijkt te zijn voortgezet toen de verdienstelijking van de economie meer kantoorwerkgelegenheid met zich meebracht en specifieke kantorenlocaties gewenst waren. Wat de planologische beleidsvoering betreft was op het rijksniveau zowel terughoudendheid zichtbaar waar het bemoeienis met economische processen betrof als ook onzekerheid over sturingsmogelijkheden. Subsidies en premies in het kader van het spreidingsbeleid waren weinig effectief geweest. Het creëren van werkgelegenheid in de groeigemeenten was evenmin eenvoudig gebleken. Na de economische crisis van eind jaren '70-begin jaren '80 was de vraag vooral hoe nationale planologische beleidsvoering economische ontwikkelingen kon faciliteren[6]. Het

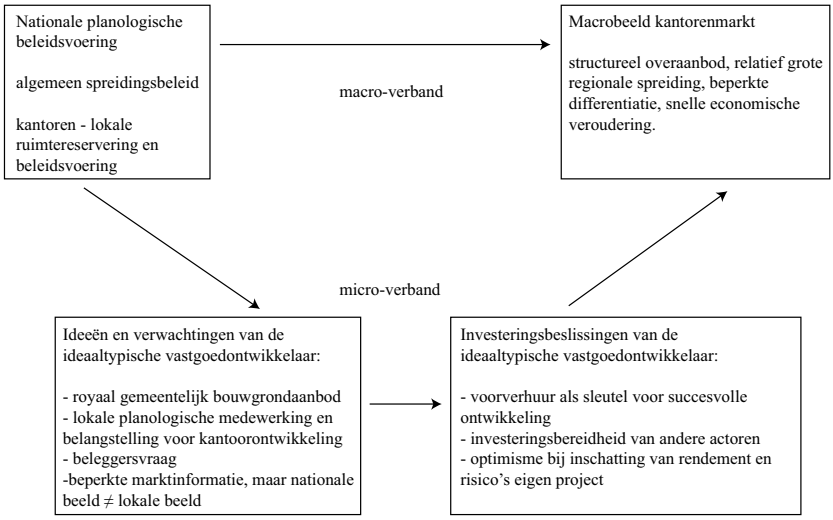
6 Rijksplanologische Dienst (1990).

beleid van Vino/Vinex, gericht op aantrekkelijke stedelijke vestigingsmilieus, is mede daaruit te begrijpen.

De sterke gemeenten maakten het voor de rijksoverheid lastig om keuzes te maken en selectief of restrictief te zijn in de planologische beleidsvoering. Er was de druk van regionale ruimtelijke rechtvaardigheid en de lobby voor een gemeentelijke status in het rijksbeleid. Dat speelde rond de ontwikkelingskernen van de Eerste Nota, de groeikernen en groeisteden van de Derde Nota en de stedelijke knooppunten en sleutelprojecten van de Vinex. Het was eveneens aan de orde bij het restrictieve beleid voor het Groene Hart, de kleinste kernen (Tweede Nota) en de niet aangewezen bouwlocaties in de Vinex. Het noodzaakte steeds tot onderhandelingen en compromissen.

De figuren 10.5, 10.6 en 10.7 geven de invloed weer van nationale planologische beleidsvoering op de investeringscontext waarin vastgoedontwikkelaars tot besluitvorming kwamen en laten de macro-effecten zien die uit het geheel van individuele investeringsbeslissingen zijn ontstaan. De figuren hebben betrekking op de kantorenmarkt tussen 1960 en 1990, de kantorenmarkt na 1990 en de markt voor winkelvastgoed.

Figuur 10.5: Planologische beleidsvoering en kantorenmarkt 1960-1990

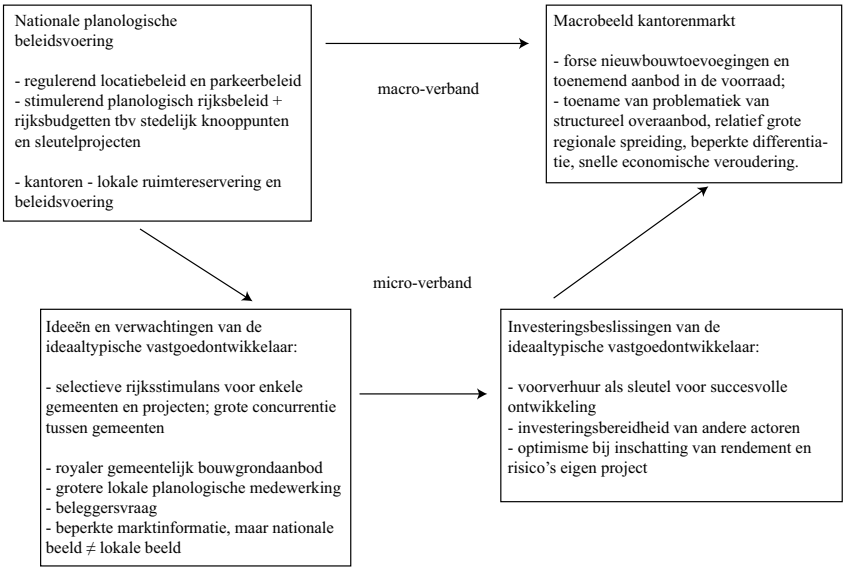


In de periode 1960-1990 was er geen nationale planologische beleidsvoering met betrekking tot kantoren. Relatief ongehinderde marktwerking had kunnen bijdragen aan een goed functionerende kantorenmarkt; het macroverband laat echter een structureel onevenwichtige markt zien. Dit kan worden verklaard uit het microver-

band van investeringscontext en besluitvorming van een ideaaltypische vastgoedontwikkelaar. De investeringscontext werd gevormd door bereidwillige gemeenten, een grote investeringsvraag van beleggers en gebrekkige marktinformatie. De vastgoedontwikkelaar moest vooral een huurder zien te vinden voor de nieuwe kantoorruimte. Daartoe werden actief kantoorhoudende organisaties benaderd met een aantrekkelijk aanbod. Een substantiële voorverhuur (veelal 60 à 70%) gaf de vastgoedontwikkelaar - en de gemeente en de belegger - het vertrouwen in een renderende nieuwbouwinvestering. Beschikbare marktinformatie liet wellicht negatieve marktsignalen zien, maar het desbetreffende project voorzag in de vraag van een kantoorhoudende organisatie (getuige de voorverhuur) en beloofde een renderende investering te zijn. Het geaggregeerde resultaat van de individuele investeringsbeslissingen was een groter nieuwbouwaanbod dan nodig was voor de gebruikersvraag en een toenemende leegstand in de voorraad.

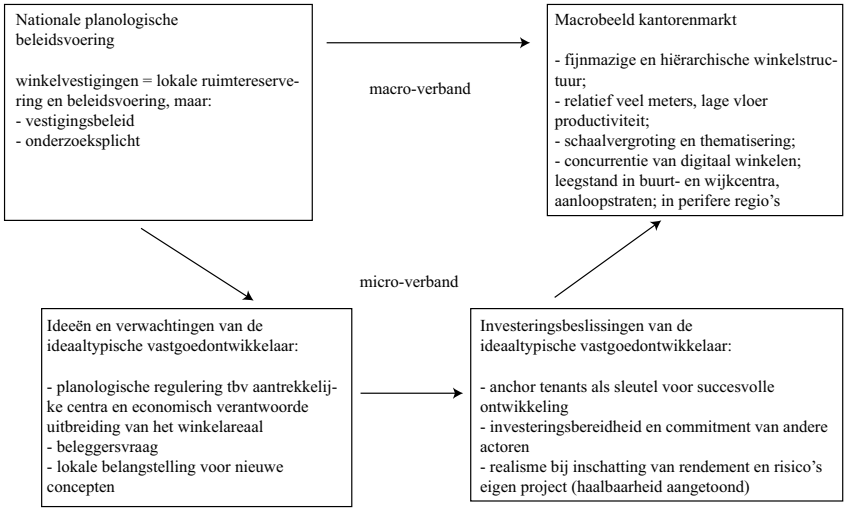
Na 1990 veranderde de investeringscontext van de vastgoedontwikkelaar als gevolg van het nationale planologische beleid. Gemeenten zagen er vooral een stimulans in om verdere kantoorontwikkeling mogelijk te maken. Bovendien nam de investeringsvraag van beleggers in deze periode toe. Investeringsbeslissingen van vastgoedontwikkelaars kregen een forse impuls, de nieuwbouwproductie nam toe en de structurele onevenwichtigheid van de kantorenmarkt verergerde. Deze ontwikkeling werd - naar het zich laat aanzien tijdelijk - gestopt door de financieel-economische crisis die najaar 2008 ontstond en de beleggersvraag nagenoeg deed verdwijnen. Figuur 10.6 geeft deze veranderingen in nationale planologische beleidsvoering en marktfunctioneren weer.

Figuur 10.6: Planologische beleidsvoering en kantorenmarkt na 1990 (tot 2008)



De markt voor winkelvastgoed liet een ander macroverband zien dan de kantorenmarkt: nationale planologische beleidsvoering heeft bijgedragen aan een overwegend goed functionerende markt voor winkelvastgoed. Structuren en dynamiek lijken op die van de kantorenmarkt en ook in de markt voor winkelvastgoed zijn gemeenten verantwoordelijk voor ruimtereservering en lokale beleidsvoering. Twee nationale planologische maatregelen hebben echter sinds 1973 regulerend gewerkt en geresulteerd in een evenwichtige ontwikkeling van het winkelareaal. In de context waarin vastgoedontwikkelaars investeringsbeslissingen namen, waren geconcentreerde winkelontwikkelingen en onderbouwde nieuwbouwbehoeften belangrijke regulerende kaders. Binnen die kaders vonden investeringsbeslissingen plaats van vastgoedontwikkelaars. Figuur 10.7 laat het beeld zien van nationale planologische beleidsvoering en de markt voor winkelvastgoed.

Figuur 10.7: Planologische beleidsvoering en markt voor winkelvastgoed



Nu de gevolgen van nationale planologische beleidsvoering voor het functioneren van de beide vastgoeddeelmarkten zijn weergeven en verklaard, komt de vraag op waarom in het nationale planologische beleid anders is omgegaan met winkelvestigingen dan met kantoorvestigingen. De historie liet zien dat in de jaren '60 en '70 de ruimtelijke ontwikkelingen van zowel kantoren als winkels werden gevolgd en dat de nadelige en ongewenste kanten ervan bij de nationale beleidsvoerder goed in beeld waren. Er is geen helder antwoord te geven op deze vraag. Elementen in de beleidsvoering voor winkelvestigingen lijken te zijn geweest:

- het parallel lopen van nationale planologische en nationale economische belangen met betrekking tot de winkelstructuur;
- de verantwoordelijkheid die de rijksoverheid voelde - en veelvuldig beschreef - voor de belangen van de winkelier in het midden- en kleinbedrijf en de (minder mobiele) consument.

Daarmee is nog niet duidelijk waarom een regulerend nationaal planologisch beleid, zoals dat is gevoerd voor winkelvestigingen, is uitgebleven voor kantoorvestigingen. Er was weliswaar het locatie- en parkeerbeleid dat regulering van kantoorvestiging beoogde, maar dat was toch in eerste instantie een mobiliteitsbeleid. Het werkte bovendien heel anders uit. In de afgelopen decennia is meerdere keren en door meerdere partijen aangegeven dat bovenlokale regievoering voor de kantorenmarkt wenselijk was, maar dat heeft niet geleid tot planologisch of sectoraal rijksbeleid. Kennelijk was de lobby van het midden- en kleinbedrijf sterker dan die van actoren op de kantorenmarkt.

Interessant is voorts het duurzame succes van regulerende beleidsvoering met betrekking tot winkelvestiging. De dynamiek in de winkelsector noodzaakte tot een aantal aanpassingen en de grenzen van beleidsvoering werden regelmatig verkend met nieuwe winkelformules en innovatieve centrumconcepten. De regulering van winkelvestigingen en nieuwbouw bleef echter bestaan. Er was en er bleef kennelijk draagvlak voor een dergelijk beleid, bij provincies en gemeenten. Belangrijk is dat het in grote lijnen ook op steun kon rekenen van vastgoedinvesteerders. Het beleid voor winkelvestiging werd meerdere keren als voorbeeld genoemd voor een wenselijke regulering van het kantorenaanbod.

Tot slot is de vraag van belang of de (structureel) grote leegstand van kantoren en eventueel ook van winkelvastgoed een probleem is dat de planologische beleidsvoerder zich moet aantrekken. Het hoofddoel van nationale planologische beleidsvoering in Nederland is steeds geweest om op zorgvuldige wijze de ruimtevraag van de samenleving te faciliteren. Criteria voor het proces van ruimteallocatie die in meerdere nationale planologische beleidsnota's te herkennen zijn, zijn welvaartsbevordering, efficiëntie, duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en veiligheid. Tegen deze achtergrond moeten de structureel bovenmatige ruimtereservering en de structureel grote leegstand van vastgoed als planologische problemen worden beschouwd. Problematisch is met name de inefficiënte en suboptimale allocatie van schaarse middelen. Voor de planoloog gaat het dan primair om de schaarse ruimte, maar ook de suboptimale besteding van publieke financiële middelen is relevant. Een regionaal gespreid en kwalitatief weinig gedifferentieerd kantorenbestand past niet goed bij de economische belangen van de samenleving; de internationale concurrentiepositie is immers gebaat bij goed geprofileerde en aantrekkelijke vestigingsmilieus. Vastgoed met een snelle economische veroudering sluit niet aan bij duurzaamheidsambities en leegstaand vastgoed kan problemen veroorzaken die haaks staan op ambities rondom ruimtelijke kwaliteit en veiligheid.

10.5 Aanbevelingen voor toekomstige nationale planologische beleidsvoering

Op basis van de hiervoor weergegeven onderzoeksresultaten kan een aantal aanbevelingen worden geformuleerd voor toekomstige nationale planologische beleidsvoering. Deze aanbevelingen betreffen primair de planologische opgaven waar de beleidsvoerder voor staat. Vanuit de geformuleerde onderzoeksvraag hebben de aanbevelingen eveneens relevantie voor het functioneren van vastgoedmarkten. Eerder is al gewezen op het gedeelde object van de planologische beleidsvoerder en de vastgoedinvesteerder: beiden zijn geïnteresseerd in de ruimtevraag die voortkomt uit maatschappelijke activiteiten en gericht op de locaties waar aanbodontwikkeling mogelijk is. Nationale planologische beleidsvoering kan bijdragen aan het goed functioneren van vastgoedmarkten; goed functionerende vastgoedmarkten kunnen bijdragen aan de realisatie van het nationale planologische beleid.

1. Ontwikkel een systematiek voor structurele inventarisatie en monitoring van de integrale ruimtevraag.

Nationale planologische beleidsvoering heeft in de afgelopen decennia vooral het accommoderen van de groeiende ruimtevraag gediend. De toekomstige ruimtevraag laat meer dan voorheen een functionele en regionale differentiatie zien van groei en krimp. Zo is er een sterk aantrekkende stedelijke woningvraag, terwijl in meer perifere regio's de woningbehoefte krimpt. Ook is voor Nederland als geheel voldoende kantoorruimte aanwezig voor de toekomstige kwantitatieve vraag. Regionaal kan echter een (kwalitatieve) nieuwbouwvraag bestaan of te veel kantooraanbod aanwezig zijn.

De monitoring van de woningbehoefte was in Nederland goed ontwikkeld en gaf geruime tijd een belangrijke onderbouwing voor het formuleren van nationaal planologisch beleid. In nationale nota's zijn selectief andere ruimteprognoses toegevoegd, bijvoorbeeld van de groeiende automobiliteit (Vinex) of de vraag naar bedrijventerreinen (Nota Ruimte). Planbureaus maken van tijd tot tijd ramingen voor ruimtevragende functies. Deze ramingen zijn gebaseerd op langetermijnscenario's en resulteren in uitkomsten met grote bandbreedten. Voor de planologische praktijk van adequate ruimtereservering zijn ze minder geschikt.

De aanbeveling betreft de ontwikkeling van een structurele en permanente systematiek die in een relatief hoge frequentie informatie biedt over de integrale opgaven van groei, krimp en transformatie. Een dergelijk kennissysteem is van belang voor de planologische beleidsvoerder die tot een zorgvuldige ruimteallocatie wil komen. Het draagt bovendien bij aan zorgvuldige(r) besluitvorming van actoren in de vastgoedmarkt. De formulering van de Nationale Omgevingsvisie kan aanleiding zijn voor het opzetten van een dergelijke systematiek.

2. Ontwikkel marktkennis als onderbouwing voor planologische beleidsvoering.

In aanvulling op de inventarisatie en monitoring van de ruimtevraag is marktkennis een belangrijke basis voor planologische beleidsvoering. Met marktkennis worden zowel de 'gestructureerde feiten' bedoeld waar Brouwer op doelde[7] als de kennis van het productieproces van de gebouwde omgeving waar onder meer Healey[8] en Ball[9] zich mee bezighielden. Zij lieten zien dat kennis van dit productieproces relevant is voor planologische beleidsvoering - en andersom - en dat de planologische beleidsvoerder deel uitmaakt van dit proces. Het succes van beleidsvoering is erbij gebaat dat de beoogde en de waarschijnlijke effecten van planologische maatregelen op het investeringsgedrag in vastgoedmarkten kunnen worden beoordeeld. Marktkennis draagt bovendien bij aan de (bovenlokale) bewaking van een adequate ruimtereservering waar aanbeveling 3 op gericht is.

3. Leg de toetsende, coördinerende en regionaal integrerende planologische taak rondom lokale ruimtelijke investeringen neer bij provincies.

Bij de behandeling van de WRO 1965 wezen de leden van de Tweede Kamer op de functie van het streekplan in de Woningwet, namelijk te ordenen wat van streekbelang was en wat onvoldoende in bestemmingsplannen geregeld dreigde te worden. Bovendien zorgde het streekplan voor een goede coördinatie van de verschillende bestemmingsplannen. De leden van de Tweede Kamer zagen deze bovenlokale functie van provincie en streekplan onvoldoende terug in de wetgeving. Ook bij latere wetswijzigingen kwamen dergelijke opmerkingen terug, onder meer in de parlementaire behandeling van de Wro 2008. De trend is echter vooral geweest dat de rijksoverheid van aanvullende interventiemogelijkheden en planologisch instrumentarium werd voorzien.

In de planologische beleidshistorie was regelmatig de behoefte aan bovenlokale coördinatie te zien. In de eerste nationale beleidsnota's werden wetsvoorstellen aangekondigd voor bestuurlijke oplossingen, passend bij de schaal van de ruimtelijke opgaven. Onder meer ten tijde van de Tweede Nota werd gesproken van onvoldoende lokale bestuurskracht. Waar die bestuurskracht wel aanwezig was, liep het vaak uit op 'krachtmetingen' met ongewenste beslissingen als resultaat. Ten tijde van de Vinex en de Nota Ruimte waren er de stadsgewestelijke regio's, waarin de grote stad echter dominant was. Ook de bestuursakkoorden voor groeigemeenten en Vinex-opgaven kunnen worden gezien als bovenlokale oplossingen ten behoeve van beleidsrealisatie.

De sterke rol van gemeenten is een belangrijk kenmerk van de Nederlandse institutionele planologische omgeving. Die heeft veel voordelen opgeleverd, onder meer wat de levering van bouwgronden betreft. Een combinatie van factoren heeft echter ook de nadelen van de sterke gemeentelijke rol zichtbaar gemaakt: het ver-

7 Brouwer (2013).
8 Healey (1992).
9 Ball (1998).

dienmodel van actief grondbeleid en de concurrentie tussen gemeenten hebben bijgedragen aan overplannen en aan onrealistische verwachtingen over de bovenlokale aantrekkingskracht van de eigen gemeente.

Provincies kunnen de toetsende, coördinerende en integrerende taken rondom lokale ruimtelijke programmering en ruimtelijke investeringen op zich nemen. Enkele provincies (Utrecht en vervolgens ook Limburg en Gelderland) hebben recent laten zien dat zij met het bestaande planologische instrumentarium komen tot bovenlokale afstemming van ruimtelijke opgaven en tot sanering van de planvoorraad. Zij werden in de afgelopen jaren geholpen door de financieel-economische crisis en de urgente problematiek van gemeentelijke grondexploitaties. Nu economie en vastgoedinvesteringen herstellen, dreigen die urgenties echter ook weer te verdwijnen. Daarom worden de aanbevelingen 4 en 5 geformuleerd.

4. Stel verplicht dat aan toekomstige ruimtereserveringen voor kantoorgebouwen een planologisch onderzoek ten grondslag ligt dat de uitbreidingsbehoefte aantoont op basis van de (netto) huurvraag.

De Ladder voor Duurzame Verstedelijking biedt een instrument om de vestigingslocaties voor kantoren te reguleren. Daar kan een onderzoeksplicht aan worden toegevoegd die de uitbreidingsbehoefte aan kantoorruimte moet aantonen en nieuwbouwontwikkelingen reguleert. Er is planologische regelgeving gewenst die eraan bijdraagt dat op nationale en regionale schaal kantoorontwikkeling in overeenstemming is met de feitelijke behoefte van gebruikers van kantoorruimte. De confrontatie van deze huurvraag met het beschikbare te verhuren aanbod maakt deel uit van dit onderzoek. Zonder nadere regelgeving is de investeringsvraag dominant en dat leidt tot planologisch ongewenste resultaten, namelijk inefficiënt ruimtegebruik aan de voorkant en leegstand en verloedering aan de achterkant. De ontwikkelingen in de markt voor winkelvastgoed hebben de effectiviteit van dergelijke regelgeving laten zien. Een onderbouwde en realistische ruimtereservering is gebaat bij bovenlokale coördinatie en afstemming. Zoals verwoord in de derde aanbeveling, kan die taak bij provincies neergelegd worden.

5. Maak analyse en beleidsformulering voor zowel de kantorenmarkt als de markt voor winkelvastgoed tot verplichte paragrafen in de provinciale omgevingsvisie.

De structurele onevenwichtigheid van de kantorenmarkt hangt samen met de grote investeerdersvraag (met name die van beleggers), de ondoorzichtigheid van deze markt, het royale aanbod van bouwgronden en de concurrentie tussen gemeenten. Uit de historische analyse van deze markt kan worden geconcludeerd dat actoren zelf niet tot een oplossing komen voor het grote overaanbod. De voortgaande inefficiënte en ondoelmatige allocatie van ruimte voor economisch snel verouderende en leegstaande kantoren is (ook) een planologisch probleem. De lokale overheid is onderdeel van dit probleem. Er is bovenlokale coördinatie en regulering nodig om dit planologische probleem tot een oplossing te brengen. Eerder werd gewezen op de rol die enkele provincies hier pakken en op de zorg dat de urgentie en het

draagvlak daarvoor verdwijnen. In de afgelopen anderhalf jaar ging de berichtgeving toch weer vooral over de behoefte aan nieuwe kantoren, records in beleggingstransacties en het stopzetten van kantorentransformaties. De zware marktcrisis en de lokale problematiek in grondexploitaties hebben tijdelijke veranderingen gebracht, maar niet tot een structureel ander handelen van actoren geleid.

Het Convenant Aanpak Leegstand Kantorenmarkt beoogde op het niveau van kantorenregio's tot bovenlokale afstemming te komen van (aanwezig en potentieel) kantooraanbod op de (gebruikers)vraag. Regionale kantorenfondsen moesten bijdragen aan de financiering van aanbodsanering. Daarvan is tot nu toe weinig terecht gekomen. De teleurstelling werd eigenlijk al ingebouwd door het realiseren van regionale kantorenfondsen centraal te stellen. Artikel 12 lid 2 van het Convenant gaf aan dat partijen niet gehouden konden worden aan de convenantsdoelstellingen als de regionale kantorenfondsen niet werden geoperationaliseerd. Een onder regie van de provincies opgesteld kantoorplan dat de analyse en beleidskaders bevat voor adequate ruimtereservering en sanering kan bijdragen aan het doorbreken van impasses. Planologische verankering van dit kantoorplan - als onderdeel van de provinciale omgevingsvisie - biedt goede voorwaarden voor de bovenlokale bewaking van ontwikkelingen.

In de markt voor winkelvastgoed hebben twee eenvoudige maatregelen van nationale planologische en economische beleidsvoering bijgedragen aan de regulering van winkelvestigingen en nieuwbouwontwikkelingen. De effectiviteit van deze maatregelen zou onder druk kunnen komen, omdat er nog steeds een grote investeringsbehoefte bestaat, omdat investeren in winkelvastgoed goed rendeert en omdat voortdurend nieuwe centrumconcepten worden ontwikkeld. Illustratief zijn de plannen voor nieuwe outletcentra en de bezoekersstromen waar outletcentra op denken te kunnen rekenen[10]. Daarom is de aanbeveling toegevoegd om ook analyse en beleidsformulering voor winkelvastgoed tot een verplicht onderdeel te maken van de provinciale omgevingsvisie.

10 Op basis van INretail: de optelling van onderzoeken voor bestaande en nieuwe outletcentra leidt tot een totaal van ca 20 mln. bezoekers per jaar. Grensstreken meegerekend kunnen het er - aldus de opgetelde projectgerichte verkenningen - 27 mln. worden.

Samenvatting

1. Achtergrond, vraagstelling en aanpak

De ruimtelijke ordening als een weloverwogen beleidsactiviteit van de overheid kende in veel landen haar oorsprong in de late negentiende en vroege twintigste eeuw. De industriële ontwikkeling bracht een verstedelijkingsproces op gang dat tot overbevolkte steden en ongezonde woonomstandigheden leidde. In Nederland werd in 1901 de Woningwet aangenomen om die omstandigheden te kunnen aanpakken. Vanuit de overheidsbetrokkenheid bij de stedelijke woonomgeving en stadsuitbreidingen ontstond in de jaren '60 in ons land ruimtelijke ordening als een zelfstandig beleidsterrein met eigen wetgeving en met nationale beleidsnota's.

Er was in de afgelopen decennia in Nederland sprake van een intensieve nationale planologische beleidsvoering voor de woningmarkt. Er was beleidsvoering voor de voorzieningenstructuur (winkels) en de grondmarkt. Het rijksbeleid was nauwelijks gericht op de kantorenmarkt en de markt voor bedrijfsruimten/bedrijventerreinen. In de recente financieel-economische crisis die ook de vastgoedmarkten in Nederland hard raakte, werd zowel in de intensieve rijksbemoeienis (woningmarkt) als in de beperkte betrokkenheid (kantoren, bedrijfsruimten, bedrijventerreinen) een relatie gezien met marktproblemen. Literatuuronderzoek liet voor ons land een atypisch beeld zien: in de meeste landen worden schaarsteproblemen gerapporteerd als gevolg van planologische beleidsvoering. Nederland heeft geen structurele schaarsteproblemen gekend en in markten voor commercieel vastgoed is sprake van overaanbod. De volgende vraagstelling is geformuleerd voor het onderzoek:

Wat zijn mogelijke gevolgen van nationale planologische beleidsvoering voor het functioneren van vastgoedmarkten?

Het onderzoek is te typeren als een historisch planologisch onderzoek op basis van deskresearch, waarbij gebruik is gemaakt van primaire en secundaire bronnen. Het heeft betrekking op Nederland en beslaat de periode 1960-2016. De keuze voor het niveau van de rijksoverheid en de nationale ruimtelijke ordening is als volgt gemotiveerd:

- de rijksoverheid draagt de verantwoordelijkheid voor een goed systeem van ruimtelijke ordening en voor zorgvuldige en transparante besluitvorming over ruimtelijke projecten;
- ruimtelijke ordening begon steeds bij de rijksoverheid die een richtinggevende ruimtelijke visie formuleerde voor het land en voor de ruimtelijke hoofdstructuur. Het planologische stelsel was gericht op doorwerking van nationale planologische beleidsvoering in het beleid van andere overheden;

- in de nationale ruimtelijke ordening zijn de richtinggevende ruimtelijke visies geruime tijd zeer concreet uitgewerkt. Het rijksbeleid bevatte veel sturende elementen voor het proces van ruimtereservering en planrealisatie op het lokale niveau;
- de bemoeienis vanuit de nationale ruimtelijke ordening met de deelmarkten van de vastgoedmarkt is zeer verschillend geweest. Toch is in recente onderzoeken en beleidsevaluaties de relatie gelegd met structurele en actuele marktproblemen op de verschillende deelmarkten.

Beide onderzoekseenheden - vastgoedmarkten en (nationale) planologische beleidsvoering - zijn gedefinieerd. Vervolgens is een model opgesteld om de relatie tussen de onderzoekseenheden te analyseren. Het onderzoek is toegespitst op nationale planologische beleidsvoering en het functioneren van twee vastgoeddeelmarkten: de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed. Deze keuze is beargumenteerd met de problematiek van overaanbod en de overeenkomsten in structuren en dynamiek. Beide deelmarkten hebben met verschillende nationale planologische beleidsvoering te maken gehad. De marktuitkomsten en het marktfunctioneren verschillen eveneens.

2. Definiëring van de onderzoekseenheden

2.1 Vastgoedmarkten

Vastgoed is omschreven als het geheel van grond, (delen van) bebouwing en de daarmee verbonden rechten, belangen en voordelen. Vastgoedmarkten zijn de vrij toegankelijke markten waar vrijwillige vastgoedtransacties plaatsvinden. Onder goed functionerende vastgoedmarkten wordt begrepen dat op de langere termijn beschouwd, het vastgoedaanbod in voldoende mate aansluit op de vastgoedvraag, waarbij zich geen structurele problemen van aanbodtekorten of aanbodoverschotten voordoen. Het goed functioneren van vastgoedmarkten is om een aantal redenen niet eenvoudig.

Vastgoedmarkten worden gekenmerkt door een sterk cyclisch patroon als gevolg van de vertraagde aanbodreactie. Prijssignalen die duiden op een vraagverandering komen traag door omdat huurprijzen worden vastgelegd in meerjarige huurovereenkomsten. Aanpassing van het aanbod gaat gepaard met lange productietijden. Het cyclische karakter wordt versterkt door multiplier-effecten van de reële economie en acceleratoreffecten van de financiële economie. Er zijn echter wel meer markten die een sterk cyclisch karakter hebben. De bijzonderheid van vastgoedmarkten hangt samen met de volgende drie kenmerken:

- de dubbele functie van vastgoed - als gebruiksobject en investeringsobject - doet een gebruikersmarkt en een investeerdersmarkt ontstaan. In een ideaaltypische modellering is sprake van een samenhangend functioneren via het prijsmechanisme. Gebruikersmarkt en investeerdersmarkt hebben echter elk een eigen dynamiek en een eigen interpretatie van prijssignalen. De belangen

van gebruikers en investeerders kunnen dan ook uiteen lopen. De gebruikersvraag kan kleiner zijn dan de investeerdersvraag en de marktwaarde kan onder de investeringswaarde liggen;
- de locatiegebondenheid, die het vastgoed een uniek karakter geeft en een sterk heterogene markt doet ontstaan. Locatiekwaliteit bepaalt in belangrijke mate de waarde en waardeontwikkeling van het vastgoed;
- de moeizame waardebepaling, samenhangend met het unieke karakter van vastgoed en de lage transactiefrequentie. Waardebepalingen op basis van taxaties kennen effecten van lagging en smoothing die mitigerend en middelend uitwerken. Daardoor kunnen vastgoedwaarden worden overschat en risico's worden onderschat.

Als gevolg van deze bijzonderheden voldoen vastgoedmarkten slecht aan de neoklassieke veronderstellingen van homogeniteit, transparantie en heldere prijssignalen die het aanbod min of meer automatisch afstemmen op de vraag. In de afgelopen decennia heeft de neoinstitutionele visie op vastgoedmarkten meer aandacht gekregen. Daarin wordt de markt beschouwd als een door mensen gemaakt construct die bestaat en functioneert dankzij gewoonten, tradities, bilaterale afspraken en wet- en regelgeving. Deze visie gaat niet uit van de min of meer automatische aanpassing van het aanbod aan de vraag en biedt ruimte voor de nadere analyse van de aanbodkant van de vastgoedmarkt. Het vastgoedproductieproces wordt gekenmerkt door een grote complexiteit, waarin de institutionele context, de dynamiek van externe factoren en het samenspel van meerdere actoren met eigen belangen en middelen aan de orde zijn.

2.2 Nationale planologische beleidsvoering

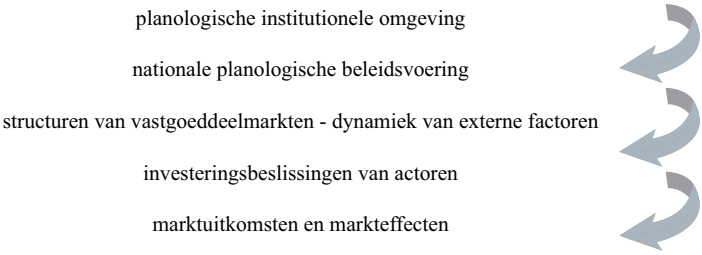
Nationale planologische beleidsvoering is gedefinieerd als de formulering en implementatie van planologisch beleid van de rijksoverheid, gericht op het bereiken van bepaalde maatschappelijke doelen. Het kan leiden tot de (onderbouwde) regulering van het grondgebruik en de toekenning van ontwikkelrechten. In deze definitie is de beleidsactiviteit van de overheid te herkennen en de notie dat planologische beleidsvoering gevolgen kan hebben voor het functioneren van vastgoedmarkten.

Argumenten voor (nationale) planologische beleidsvoering worden gebaseerd op het functioneren van markten. Er kan sprake zijn van een falend marktmechanisme waardoor geen (goede) marktuitkomst ontstaat: externe effecten krijgen onvoldoende vertaling in de prijsstelling, de markt voorziet niet in collectieve goederen of de marktuitkomsten worden als onrechtvaardig beschouwd. Er kan ook sprake zijn van een moeizaam functionerend marktmechanisme als gevolg van gebrekkige informatie, onzekerheden en hoge transactiekosten. Institutionele kaders in de vorm van wet- en regelgeving, bilaterale afspraken of tradities, kunnen de belemmeringen voor marktwerking reduceren.

3. Analysemodel

De definiëring van beide onderzoekseenheden resulteerde in een model voor de nadere analyse van de relatie tussen nationale planologische beleidsvoering en het functioneren van vastgoedmarkten. Dit model stelt het productieproces van de gebouwde omgeving - het vastgoedontwikkelingsproces - centraal. Uitgangspunt is dat landen verschillen in hun ruimtelijke planningtradities als gevolg van (onder meer) geografische kenmerken, historische ontwikkelingen en maatschappelijke waarden. De typerende kenmerken van het planningsysteem en de planningcultuur geven vorm aan planologische beleidsvoering en beïnvloeden de investeringscontext van vastgoedmarkten. In deze context ontstaan de investeringsbeslissingen van individuele actoren die - opgeteld - resulteren in marktuitkomsten en het functioneren van vastgoedmarkten. Het analysemodel is weergegeven in figuur 1.

Figuur 1. Opbouw van het analysemodel



De ‘lagen’ in figuur 1 beïnvloeden elkaar, waarbij de beïnvloeding ‘van boven naar beneden’ van belang is voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag: de mogelijke gevolgen van nationale planologische beleidsvoering voor het functioneren van vastgoedmarkten. De verbindingen tussen de lagen kunnen worden beschouwd als mechanismen. Een mechanisme laat de relevante onderdelen zien van het causale proces dat bijdraagt aan de verklaring van bepaalde verschijnselen. Tot die relevante onderdelen van het causale proces behoren:

- (sociale) structuren en (culturele) omgevingen die de acties van individuen inkaderen en bepaalde wensen, ideeën en verwachtingen laten ontstaan;
- de acties die voortvloeien uit de individuele wensen, ideeën en verwachtingen;
- de door deze acties en interacties met andere individuen gegenereerde (bedoelde en onbedoelde) uitkomsten.

Het onderzoek is vervolgens toegespitst op de gevolgen van nationale planologische beleidsvoering voor het functioneren van de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed.

4. Onderzoeksresultaten

4.1 Kantorenmarkt en markt voor winkelvastgoed: structuren, dynamiek en marktuitkomsten

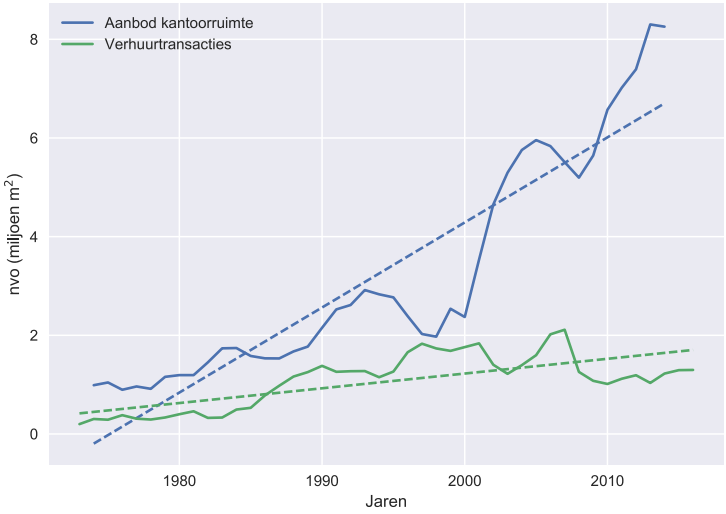
De kantorenmarkt heeft te maken met de dubbele dynamiek van een gebruikersmarkt en een investeerdersmarkt. Aan de gebruikerskant hebben organisaties belang bij een goede beschikbaarheid en betaalbaarheid van kantoorruimte. Aan de investeerderskant hebben actoren als (primair) belang het te realiseren rendement. De belangrijkste actoren aan de investeerderskant van de Nederlandse kantorenmarkt zijn:

- gemeenten die de grondverwerving en locatieontwikkeling voor hun rekening nemen;
- vastgoedontwikkelaars die de gebouwen ontwikkelen en (doen) realiseren;
- vastgoedbeleggers die het vastgoed meerjarig exploiteren.

Zij investeren vanuit de verwachting dat ze rendement behalen uit locatieontwikkeling, vastgoedontwikkeling en vastgoedexploitatie.

De dynamiek van de Nederlandse kantorenmarkt is in sterke mate beïnvloed door de investeringsvraag van vastgoedbeleggers. Buitenlandse beleggers hadden daarin een belangrijke rol. In de jaren ’60 waren het Britse investeerders, einde jaren ‘80 Scandinavische en sinds medio jaren ‘90 Duitse investeerders. Tussen 1999 en 2016 kwam 50% van de beleggingstransacties in Nederlandse kantoren voor rekening van buitenlandse partijen. Ook particuliere investeerders zijn belangrijke actoren op de kantorenmarkt geworden. Achtereenvolgende golven van (buitenlandse) beleggersvraag hebben de nieuwbouwproductie gestimuleerd en voor een royale aanbodsituatie gezorgd. De kantorenmarkt laat over de periode 1970-2000 meerdere cycli zien. Er was een relatief ruime markt in de eerste helft van de jaren ‘80 en de eerste helft van de jaren ’90. Krappere marktsituaties deden zich voor in de tweede helft van beide decennia (figuur 2). Vanaf het jaar 2000 zijn de marktontwikkelingen echter volledig ontspoord. Aanbod- en verhuurmetrages liepen steeds verder uiteen en hebben een kloof gecreëerd van 8 à 9 mln. m^2 aan leegstaand kantorenvastgoed. Wellicht is het zelfs meer: de leegstandsmonitor die CBS, Geonovum en Kadaster begin 2017 publiceerden komt op ruim 11 mln. m^2.

Figuur 2: Aanbod van kantoorruimte en verhuurtransacties in mln. m² nvo, 1975-2015 (op basis van Vastgoedmarkt)



Er is in de afgelopen decennia met regelmaat gesignaleerd dat te veel kantoorruimte werd toegevoegd. Een aantal factoren heeft de structurele onevenwichtigheid in de kantorenmarkt echter in stand gehouden en doen toenemen:

1. De kantorenmarkt is een ondoorzichtige markt waarin betrouwbare prijs- en waarde-informatie ontbreken. De waardebepaling van kantoorvastgoed is complex door de relatief lage transactiefrequentie en vertragende en mitigerende effecten. De Nederlandse praktijk van het werken met huurincentives versterkt de ondoorzichtigheid.
2. Hoewel de marktinformatie gebrekkig is, waren er in de afgelopen decennia veelvuldig heldere signalen van een onevenwichtige ontwikkeling. Geconstateerd is een onvoldoende verwerking van beschikbare marktinformatie (losse feiten) tot marktkennis (gestructureerde feiten). Bij beleggers speelt ook de verlenging van de keten tussen geldverstrekker en te exploiteren vastgoed een rol. De (particuliere) partij die geld inlegt in een vastgoedfonds, krijgt wel feitelijke marktinformatie maar heeft geen kennis van het vastgoed en de marktomstandigheden waarin zijn geld wordt geïnvesteerd.
3. Beschikbare marktinformatie geeft een beeld van de landelijke ontwikkelingen en de ontwikkelingen in een aantal grotere steden. Investeerders kunnen het eigen project - in afwijking van landelijke cijfers - als kansrijk en renderend beschouwen omdat zij uitgaan van een lokale, regionale of wellicht internationale markt.
4. In de investeringsketen van een nieuwbouwproject ontlenen de verschillende actoren zekerheden aan elkaars commitment en investeringsbereidheid. Er is sprake van een actieve benadering door vastgoedontwikkelaars van huurders die tegen de expiratiedatum van het huurcontract zitten. Een voorverhuurd

nieuwbouwkantoor is interessant voor beleggers; voorverhuurd kantorenvastgoed met een eindafnemer doet bij gemeenten de bereidheid tot grondverkoop en vergunningverlening toenemen. Binnen de investeringsketen van een locatie of een project wordt aan alle normstellingen voldaan. Het geaggregeerde resultaat is echter overaanbod en leegstand.

Op de markt voor winkelvastgoed is hetzelfde type actoren actief als op de kantorenmarkt. Er is eenzelfde dubbele dynamiek van gebruikers en investeerders en evenals op de kantorenmarkt was er de afgelopen decennia een grote investeerdersvraag. Beide vastgoeddeelmarkten kampen met gebrekkige markt- en prijsinformatie. De markt voor winkelvastgoed heeft echter een evenwichtiger ontwikkeling gekend dan de kantorenmarkt. Het nieuwbouwaanbod was meer in overeenstemming met de gebruikersvraag en de te realiseren winkelomzetten. De markt voor winkelvastgoed was een beter functionerende markt dan de kantorenmarkt. Deze uiteenlopende ontwikkelingen kunnen niet worden verklaard door verschillen in interne marktstructuren en dynamiek. Externe factoren kunnen die verklaring wel bieden.

4.2 Nationale planologische beleidsvoering, kantorenmarkt en markt voor winkelvastgoed

Algemeen uitgangspunt voor de planologische beleidsvoerder op rijksniveau was dat individuele ondernemersbeslissingen niet zonder meer leiden tot het maatschappelijk meest gewenste resultaat. Ontwikkelingen in zowel de kantorensector als de detailhandel werden dan ook vanaf de jaren ’60 intensief gevolgd en de ruimtelijke consequenties werden onderzocht. Tegelijkertijd was er sprake van terughoudendheid waar het ging om de bemoeienis met economische processen. Ondanks vergelijkbare uitgangspunten heeft nationale planologische beleidsvoering voor de kantorenmarkt en de markt voor winkelvastgoed verschillende uitwerkingen gekregen en verschillende gevolgen gehad.

In de periode 1960-1990 was nationale planologische beleidsvoering gericht op een algemeen spreidingsbeleid, waar het project ‘spreiding rijksdiensten’ deel van uitmaakte. Er was geen specifieke beleidsvoering voor de kantorenmarkt. Dat veranderde rond 1990. De versterking van steden als aantrekkelijke vestigingsmilieus voor het (internationale) bedrijfsleven kwam centraal te staan. Achtergrond was de Europese eenwording en de toenemende internationalisering. Het Vinex-beleid introduceerde rond 1990 meerdere maatregelen die het functioneren van de kantorenmarkt hebben beïnvloed. Mobiliteitsdoelstellingen resulteerden in een locatie- en parkeerbeleid; de beoogde versterking van vestigingsmilieus leidde tot de aanwijzing van stedelijke knooppunten en sleutelprojecten.

Het rijksbeleid had een stimulerend effect op de lokale ruimtereservering en locatieontwikkeling; op de beoogde en de niet beoogde locaties, in de stedelijke knooppunten en andere gemeenten en in sleutelprojecten en andere projecten. In maart 1989 bleek al sprake te zijn van een snelle toename van de planvoorraad

op stationslocaties (de A-locaties) naar 2 mln. m^2 en in mei 1989 werd gerapporteerd over ruim 1,25 mln. m^2 aan plannen op snelweglocaties (de C-locaties). In de programma's voor de eerste generatie sleutelprojecten zat rond 1,3 mln. m^2 aan nieuwe kantoren en in de tweede generatie sleutelprojecten was dat 1,8 mln. m^2. In de Vinex-convenanten werd ruim 800.000 m^2 aan kantoorontwikkeling opgenomen. De stimulans voor kantoorontwikkeling viel in de tijd samen met een grote beleggingsvraag. De nieuwbouwproductie liep na 2000 fors op. De kantorenvoorraad is in de afgelopen twee decennia anderhalf keer zo groot geworden (van 33 mln. m^2 in 1999 naar bijna 50 mln. m^2 in 2017), terwijl het aanbod toenam naar bijna 20% van de voorraad. De grote beleggingsvraag die de dynamiek in de kantorenmarkt domineerde, is gefaciliteerd door een royaal gemeentelijk aanbod van beschikbare bouwgronden. Dat was al steeds het geval, maar het deed zich na 1990 in versterkte mate voor.

De beleidsvoering voor winkelvestigingen kreeg vanaf 1973 vorm in een vestigingsbeleid, gericht op concentratie en het tegengaan van weidewinkels. In aanvulling daarop was er de onderzoeksplicht om de economische haalbaarheid van nieuwbouwtoevoegingen vast te stellen. Dit beleid ontstond vanuit de samenloop van planologische en economische doelen. Het diende de economische bestaansbasis van het midden- en kleinbedrijf, het ontstaan van een sterke en fijnmazige winkelstructuur ten behoeve van de consument en het voorkomen van verkeeraantrekkende weidewinkels met een grote ruimteconsumptie. De voortgaande schaalvergroting en vernieuwing van winkelconcepten hebben een aantal keren tot beleidsaanpassingen geleid, maar de hoofdlijnen van het beleid zijn overeind gebleven. Dat bleef zo toen in 2006 de rijksoverheid de beleidsvoering delegeerde en provincies besloten om het op hoofdlijnen voort te zetten. Het areaal aan winkelvastgoed heeft een gelijkmatiger ontwikkeling gekend, die merendeels in verhouding was met de demografische ontwikkelingen en de toename van besteedbare inkomens. De vraag komt op waarom nationale planologische beleidsvoering - ondanks vergelijkbare vertrekpunten - zo verschillend is geweest voor beide vastgoeddeelmarkten.

4.3 Kenmerken van de Nederlandse ruimtelijke ordening

Inhoud en vormgeving van nationale planologische beleidsvoering hangen samen met kenmerken van het planningsysteem en de planningcultuur. Uit de reconstructie van de ontwikkelingen in Nederland kwamen als belangrijke kenmerken naar voren de selectiviteit van nationale planologische beleidsvoering, de sterke positie van gemeenten en de geringe bereidheid van de rijksoverheid om te interveniëren in lokale planologische beleidsvoering. Ze worden hieronder toegelicht.

De rijksoverheid heeft vooral in de demografische ontwikkelingen - de sterke bevolkingsgroei - aanleiding gezien voor planologische beleidsvoering. Het ging om ruimtereservering voor wonen en een beheerst verlopend verstedelijkingsproces. Woningbouwlocaties en woningbouwprogramma's waren lange tijd redelijk goed te sturen door de samenloop met planologische en volkshuisvestelijke doelen.

Toen zich begin jaren ’70 planologisch ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen in de detailhandel voordeden, bleek het ministerie van Economische Zaken een bondgenoot in het formuleren van beleidsmaatregelen. Er was dus een selectieve nationale planologische beleidsvoering die gericht was op verstedelijking en wonen en - in samenhang met het wonen - winkelvoorzieningen. Parallelle sectorbelangen van volkshuisvesting en van de economisch beleid voor het midden- en kleinbedrijf gaven steun aan deze nationale planologische beleidsvoering.

De ruimtereservering en planologische beleidsvoering voor werkfuncties werden overgelaten aan gemeenten. Op rijksniveau was zowel terughoudendheid zichtbaar waar het bemoeienis met economische processen betrof als ook onzekerheid over sturingsmogelijkheden. Subsidies en premies in het kader van het spreidingsbeleid waren weinig effectief en de ontwikkeling van werkgelegenheid in de groeigemeenten was evenmin eenvoudig gebleken. Na de economische crisis van eind jaren ’70-begin jaren ’80 werd de vraag vooral hoe nationale planologische beleidsvoering economische ontwikkelingen kon faciliteren. Het beleid van Vino/Vinex, gericht op aantrekkelijke stedelijke vestigingsmilieus, is mede daaruit te begrijpen.

Nederlandse gemeenten hebben altijd een sterke positie gehad in ruimtelijke wetgeving en planologische beleidsvoering. Subsidiariteit was in de jaren ’60 een belangrijk uitgangspunt voor de wetgever. Er werd een decentraal planningsysteem opgezet dat het zwaartepunt van bestemmen en vergunningverlening bij gemeenten legde. Er waren interventiemogelijkheden voor provincies en rijksoverheid en het instrumentarium daarvoor werd in de loop der jaren vanwege een aantal lastige kwesties uitgebreid. Er was echter nagenoeg geen bereidheid om te interveniëren. De ministeriële bevoegdheid om een aanwijzing te geven is sinds 1960 minder dan tien keer gebruikt.

De sterke positie van gemeenten had ook te maken met het belang dat werd gehecht aan een actief gemeentelijk grondbeleid. Gemeenten hadden de bereidheid om te investeren in grondverwerving en locatieontwikkeling. Zij zorgden voor voorraadvorming op de markt voor bouwgronden en die was van belang voor de gewenste woningproductie. Daardoor hebben de dominant in de internationale literatuur beschreven schaarsteproblemen als gevolg van planologische beleidsvoering zich in Nederland niet voorgedaan. Voor gemeenten was het actieve grondbeleid aantrekkelijk vanwege inkomsten uit grondverkoop, mogelijkheden voor verevening tussen grondexploitaties en regievoering op ruimtelijke ontwikkelingen. Er was een breed draagvlak voor dit actieve grondbeleid, niet alleen bij bestuurders en beleidsvoerders, maar ook bij private partijen. De keerzijde van de sterke gemeentelijke positie en de lokale belangen bij actief grondbeleid was en is de concurrentie tussen gemeenten, die zich met name (maar niet uitsluitend) manifesteerde in de strijd om bedrijfsvestiging en werkgelegenheid. Die heeft bijgedragen aan zeer royale ruimtereserveringen voor kantoren en andere bedrijvigheid.

Bovendien bracht de sterke gemeentelijke positie met zich mee dat het voor de rijksoverheid lastig was om keuzen te maken en selectief of restrictief te zijn. Er was steeds de druk van regionale ruimtelijke rechtvaardigheid en de lobby voor een gemeentelijke status in het rijksbeleid. Dat speelde rond de ontwikkelingskernen van de Eerste Nota, de groeikernen en groeisteden van de Derde Nota en de stedelijke knooppunten en sleutelprojecten van de Vinex. Het was eveneens aan de orde bij het restrictieve beleid voor het Groene Hart, de kleinste kernen (Tweede Nota) en de niet aangewezen bouwlocaties in de Vinex. Het noodzaakte steeds tot onderhandelingen en compromissen.

Tot slot is van belang dat de lokale besluitvorming over afzonderlijke investeringsprojecten in de afgelopen decennia belangrijker geworden dan de integrale planologische afweging die in de jaren ’60 werd beoogd. Er is van meet af aan ook de mogelijkheid geweest voor projectbeleidsvoering en vergunningverlening voor projecten die - hoewel strijdig met het geldende bestemmingsplan - gewenst waren. De anticipatiemogelijkheid van art. 19 WRO was daar het instrument voor. Daar werd echter zo veelvuldig gebruik van gemaakt dat separate procedures voor projectbesluitvorming zijn vastgelegd.

5. Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek geeft fundament aan de conclusie dat nationale planologische beleidsvoering het functioneren van vastgoedmarkten beïnvloedt doordat het mede vormgeeft aan:

- structuren in de vastgoedmarkt: actoren, rollen en belangen en hun onderlinge interactie;
- de investeringscontext van actoren in de vastgoedmarkt: planologische beleidsvoering kan informatieve waarde hebben, stimulerende of regulerende effecten hebben of de kwaliteit van besluitvorming versterken;
- de investeringsbeslissingen en marktuitkomsten.

De vraag komt op waarom in het nationale planologische beleid anders is omgegaan met winkelvestigingen dan met kantoorvestigingen. De historie liet zien dat in de jaren ’60 en ’70 de ruimtelijke ontwikkelingen van zowel kantoren als winkels werden gevolgd en dat de nadelige en ongewenste kanten ervan bij de nationale beleidsvoerder goed in beeld waren. Elementen in de beleidsvoering voor winkelvestigingen lijken te zijn geweest:

- het parallel lopen van nationale planologische en nationale economische belangen;
- de verantwoordelijkheid die de rijksoverheid voelde voor de belangen van de winkelier in het midden- en kleinbedrijf en de (minder mobiele) consument.

In de afgelopen decennia is meerdere keren en door meerdere partijen aangegeven dat bovenlokale regievoering voor de kantorenmarkt wenselijk was, maar dat

heeft niet geleid tot planologisch of sectoraal rijksbeleid. Geconcludeerd zou kunnen worden dat de lobby van het midden- en kleinbedrijf sterker was dan die van actoren op de kantorenmarkt.

Is structurele leegstand van vastgoed - zoals in de kantorenmarkt bestaat - een probleem dat de planologische beleidsvoerder zich zou moeten aantrekken? Het hoofddoel van nationale planologische beleidsvoering in Nederland is steeds geweest om op zorgvuldige wijze de ruimtevraag van de samenleving te faciliteren. Criteria voor het proces van ruimteallocatie die in meerdere nationale planologische beleidsnota's te herkennen zijn, zijn bevordering van de welvaart, efficiëntie, duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en veiligheid. Tegen deze achtergrond moeten de structureel bovenmatige ruimtereservering en de structureel grote leegstand van (kantoor)vastgoed als planologische problemen worden beschouwd. Problematisch is met name de inefficiënte en suboptimale allocatie van schaarse middelen. Voor de planoloog gaat het primair om de schaarse ruimte, maar ook de suboptimale besteding van publieke financiële middelen is relevant. Een regionaal gespreid en kwalitatief weinig gedifferentieerd kantorenbestand past niet goed bij de economische belangen van de samenleving; de internationale concurrentiepositie is immers gebaat bij goed geprofileerde en aantrekkelijke vestigingsmilieus. Vastgoed met een snelle economische veroudering sluit niet aan bij duurzaamheidsambities en leegstaand vastgoed kan problemen veroorzaken die haaks staan op ambities rondom ruimtelijke kwaliteit en veiligheid.

De onderzoeksresultaten leiden tot aanbevelingen voor toekomstige nationale planologische beleidsvoering. Deze aanbevelingen dienen primair de maatschappelijke en planologische doelen waar de beleidsvoerder voor staat maar ze hebben eveneens relevantie voor het functioneren van vastgoedmarkten:

- Ontwikkel een systematiek voor structurele inventarisatie en monitoring van de integrale ruimtevraag die in een relatief hoge frequentie informatie biedt over de integrale opgaven van groei, krimp en transformatie.
- Ontwikkel marktkennis als onderbouwing voor planologische beleidsvoering. Met marktkennis worden zowel de 'gestructureerde feiten' bedoeld als kennis van het vastgoed productieproces.
- Leg de toetsende, coördinerende en regionaal integrerende planologische taak rondom lokale ruimtelijke investeringen neer bij provincies.
- Stel verplicht dat aan toekomstige ruimtereserveringen voor kantoorgebouwen een planologisch onderzoek ten grondslag ligt dat de uitbreidingsbehoefte aantoont op basis van de (netto) huurvraag.
- Maak analyse en beleidsformulering voor zowel de kantorenmarkt als de markt voor winkelvastgoed tot verplichte paragrafen in de provinciale omgevingsvisie. Er is bovenlokale coördinatie en regulering nodig om de problematiek van de kantorenmarkt op te kunnen lossen. In de markt voor winkelvastgoed zou de regulering onder druk kunnen komen omdat er nog steeds een grote investeringsbehoefte bestaat, het winkelvastgoed goed rendeert en voortdurend nieuwe centrumconcepten worden ontwikkeld. Daarom is in de aanbeveling ook het winkelvastgoed weergegeven.

Summary - National spatial planning policy and the functioning of property markets

1. Background, questions and method

In many countries spatial planning originated in the late nineteenth and early twentieth century. The industrial revolution initiated an urbanisation process that would lead to overpopulated cities and unhealthy living conditions. In The Netherlands the Housing Act was passed in 1901 in order to tackle these problems. Because of this government involvement in the urban living environment and urban development our country saw spatial planning become an independent policy instrument with its own legislation and national planning policy in the sixties.

In recent decades, The Netherlands has experienced an intensive national planning policy for the housing market. There were policies for both the retail property market and the land market. The national policy was not explicitly directed at the office market and the market for industrial property. During the recent financial crisis, which also severely hit the Dutch property markets, both the intensive governmental involvement (housing market) and the limited involvement (offices, industrial real estate) were seen as related to the market problems. Research of literature showed an atypical picture for our country: most countries report shortage problems due to spatial planning policy. However The Netherlands has not seen structural shortage problems and the markets for commercial property show a surplus supply. The following question was formulated for the study:

What are the possible effects of national spatial planning policy on the functioning of real estate markets?

The study can be described as a historical spatial planning study on the basis of desk research using primary and secondary sources. It concerns The Netherlands during the period 1960 to 2016. The choice for the level of the national government and national spatial planning is motivated as follows:

- national government is responsible for a solid system of spatial planning and for careful and transparent decision-making at all government levels;
- spatial planning always started with the national government, which formulated a directional spatial vision for the country and for the spatial main structure. The planning system was intended to cause the national planning policy to be adopted in the policies of other public authorities;

- for some time, the guiding spatial planning visions of the national policy have been highly detailed. Governmental policy contained many directive elements for the process of allocating space and investments at local level;
- the involvement of national spatial planning in the property submarkets has been considerably different. Nevertheless, recent studies and evaluations do show a relation with structural and actual market problems in the various submarkets.

Both entities of the study - property markets and (national) spatial planning policy - were defined. A model was then formulated to analyse the relationship between these entities. The study is focussed on national spatial planning policy and the functioning of two property submarkets: the office market and the market for retail property. The issues of surplus supply and the similarities between structures and dynamics have substantiated this choice. Both submarkets have had to deal with different national planning policies, and the market results and their functioning also differ.

2. Definition of the study entities

2.1 Property markets

The definition of property (real estate) is the whole of land and (part of) the buildings on it and the rights, interests and benefits pertaining to it. Property markets are freely accessible markets where voluntary property transactions take place. A well-functioning property market is one where - in the long term - property supply fits property demand to a sufficient extent and where there are no structural problems of supply shortages or supply surpluses. There are a number of reasons why a well-functioning property market is not straightforward to achieve.

Property markets have a strong cyclic pattern due to the decelerated reaction in supply. Price signals that indicate a change in demand are slowed down because rental prices are stipulated in long-term rental contracts. Adjustment of the supply involves long production times. The cyclic nature is enhanced by multiplier effects of the real economy and accelerator effects of the financial economy. However, other markets also exhibit a strong cyclic pattern. The special nature of property markets is related to the following three characteristics:

- the dual function of property - as user object and investment object - causes a user market and an investor market. In a typical, perfect situation the price mechanism causes a coherent functioning of these markets. However, user markets and investor markets both have their own dynamics and their own interpretation of price signals. That is why the interests of users and investors are not the same. User demand may be smaller than the investor demand and the market value may be below the investment value;

- the location which gives the property its unique feature and causes a strong heterogeneous market. Location quality determines to a strong degree the value and value development of the property;
- the complex value determination, due to the unique features of property and the low transaction frequency. Value determinations based on appraisals have effects such as lagging and smoothing that bring about mitigation and division. This causes property values to be overestimated and the risks to be underestimated.

As a result of these peculiarities, property markets do not fulfil the neo-classical conditions of uniformity, transparency and clear price signals that more or less automatically tune supply to demand. Over the past decades the neo-institutional theory for property markets has received more attention. In this theory the market is seen as socially constructed. It exists and functions because of habits, traditions, bilateral deals and rules and regulations. If a more or less automatic adjustment of supply and demand is no longer assumed, further analysis of the supply side of the property market is of interest. The property production process is characterised by considerable complexity, featuring the institutional context, the dynamics of external factors and the combination of several actors with their own interests and means.

2.2 National spatial planning policy

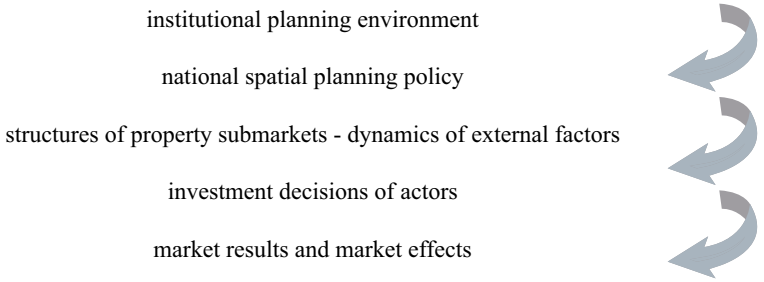
National spatial planning policy has been defined as the formulation and implementation of the governmental spatial planning policy aimed at achieving certain social goals. It may lead to a (well-founded) regulation of land use and the allocation of development rights. This definition recognises the policy as a governmental activity and incorporates the idea that spatial planning policy may affect the functioning of property markets. Arguments in favour of (national) spatial planning policy are based on the functioning of markets. A failing market mechanism may cause a negative market result: external effects are not sufficiently translated into price definition; the market does not provide collective goods or the market results are considered to be unfair. A struggling market mechanism may also be the result of inadequate information, uncertainties and high transaction costs. An institutional framework in the shape of rules and regulations, bilateral agreements or traditions may reduce these impediments.

3. Analytical model

The definition of both study entities has resulted in a model that allows further analysis of the relationship between national spatial planning policy and the functioning of property markets. Key factor in this model is the land and property development process. Countries differ in their spatial planning traditions as a result of, for instance, geographical characteristics, historical developments and social values. The characteristics of the planning system and planning culture shape the spatial policy and affect the investment context of property markets. Within this

framework, investment decisions of the individual actors arise which, together, result in market outcomes and the functioning of property markets. The analytical model is described in figure 1.

Figure 1. Structure of the analytical model



The layers in figure 1 have mutual effects. The top-down effect is important in order to answer the research questions: the possible effects of national spatial planning policy on the functioning of both office and retail property markets. The mechanisms are the connections between the layers. A mechanism shows the relevant components of the causal process that contributes to the explanation of certain phenomena. Relevant components in the causal process are:

- (social) structures and (cultural) environments which influence the individuals and create certain wishes, ideas and expectations;
- actions which result from these individual wishes, ideas and expectations;
- the generated results (intentional and unintentional) due to the actions and interactions with other individuals;

The study subsequently focussed on the implications of national spatial planning policy on the functioning of both office and retail property markets.

4. Research results

4.1 The office market and the market for retail property: structures, dynamics and market results

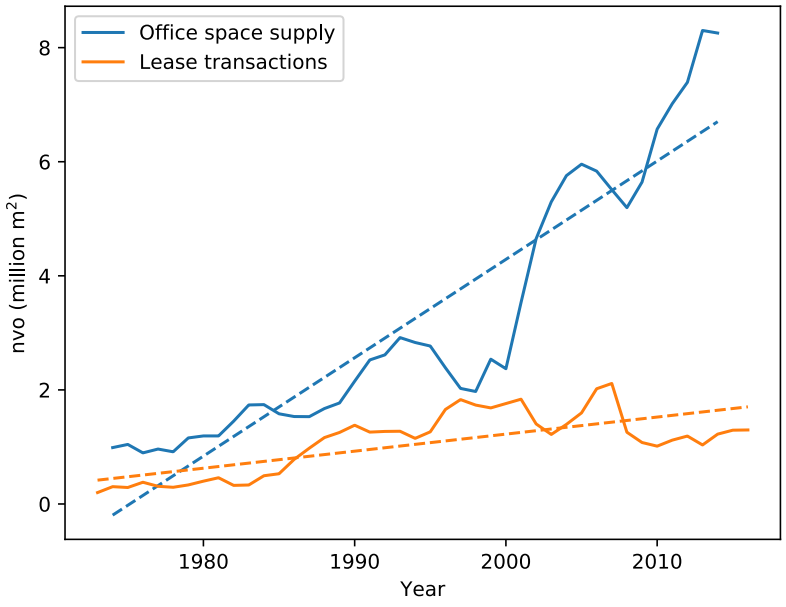
The office market has always dealt with the two-fold dynamics of a user market and an investor market. On the user side, organisations have an interest in the good availability of affordable office space. On the investment side the (primary) interest of organisations is the return. In the Dutch office market the main actors on the investment side are:

- municipalities who take care of land acquisition and location development;
- property developers who develop and realise the buildings;
- property investors who take care of the long-term exploitation of the property

They all invest because of their expectations that location development, property development and running costs will be profitable.

The dynamics of the Dutch office market are strongly affected by the investment demand of property investors. Foreign investors have played an important role over the years. In the sixties British investors came to the Dutch market, at the end of the eighties it was the Scandinavian investors and since the mid-nineties the German investors. Between 1999 and 2016 50% of all investment transactions in Dutch office property were made by foreign parties. Recently, many Asian and Middle-Eastern investors have entered the market. Private investors have also become major actors on the office market. Successive waves of (foreign) investment demand have boosted the development of new buildings and have provided a generous supply situation. During 1970-2000 the office market has shown a relatively normal pattern of cycles. In the first half of the eighties and the first half of the nineties the market was relatively large. Cramped market situations occurred in the second half of both decades (figure 2). However, market developments have completely derailed since the year 2000. Supply and demand increasingly diverged and have created a gap of 8 to 9 million square metres of vacant office property. This may be even more: recent (2017) Dutch publications on national office vacancy rates mention over 11 million square metres.

Figure 2: Supply of office space and lease transactions in million square metres of net floor space, 1975-2015 (source: Vastgoedmarkt, a Dutch magazine and database)



During the past decades various parties have frequently pointed out that too much office space was being added. However, the structural imbalance of the office market has been maintained and increased as a result of several factors:

1. The office market is opaque and lacks dependable price information. The valuation of office property is complex as a result of the relatively low transaction frequencies and slackening and mitigating effects. This opaqueness is enhanced by the Dutch practice of working with lease incentives.
2. Although the market information is poor, there have been clear signals during the past decades that the market was developing in an unstable way. Insufficient processing of the available market information (loose facts) into market knowledge (well-structured facts) has been detected. For investors the extension of the chain between financiers and the property also plays a role. The (private) party investing in a property fund does receive actual market information but has no knowledge of the property and the market conditions pertaining to this investment.
3. Available market information shows a picture of the national developments and the developments in a number of big cities. Investors may consider their own project - as opposed to the national statistics - to be favourable and profitable because they base their assumptions on a local, regional or perhaps an international market.
4. In the investment chain of a new development the various actors base their confidence on each other's commitment and willingness to invest. Property developers adopt an active approach towards tenants who have almost reached the expiry date of the lease contract. A pre-leased newly-built office is of interest to investors. Municipalities are more inclined to sell land and grant licences in the case of pre-leased office property and a definite buyer. Within the boundaries of the investment chain of a location or project all the requirements are met. The final result however is surplus supply and vacancies.

Both the retail market and the office market have the same type of actors. The same dual dynamics of users and investors apply, and as was the case for the office market there has been major investor demand in recent decades. Both property submarkets struggle with poor market and price information although the retail property market has experienced a more balanced development than the office market. The supply of new property has been more in line with user demand and targeted retail turnover. The retail property market functioned better than the office market. These diverging developments cannot be explained by the differences in internal market structures and dynamics; external factors do offer an explanation however.

4.2 National spatial planning policy, office market and retail market

For the national spatial planning authority the basic assumption was that individual entrepreneurial decisions do not always result in the most desired social effects. This is why since the sixties the developments of both the office and the retail pro-

perty markets have been closely monitored and the spatial implications have been studied. At the same time there was some hesitation when addressing economic processes. In spite of the similar assumptions the national spatial planning policy for both the office and retail property markets has had different effects and results.

In the period 1960-1990 the national spatial planning policy was focussed on a general decentralisation policy, including the project 'Decentralisation of national public services'. There was no specific policy for the office market but that changed around 1990. The reinforcement of cities as attractive locations for (international) businesses was given priority as a result of the European unification and increasing globalisation. In 1990 the fourth national memorandum on spatial planning (Vinex) introduced various measures that have affected the functioning of the office market. Mobility targets resulted in location and parking policies, and the intended reinforcement of attractive business locations resulted in the selection of a small number of urban hubs and key projects.

The national policy had a stimulating effect on the municipal allocation of space and location development: on intended and non-intended locations, on the urban hubs and other municipalities, and on the key projects and other projects. As early as March 1989 the planning stock for offices near railway stations (the A-locations) showed a rapid increase to two million square metres and in May 1989 reports mentioned more than 1.25 million square metres planned at motorway locations (the C-locations). The schedules for the first generation of key projects included around 1.3 million square metres for new offices and in the second generation of key projects this was 1.8 million. The Vinex agreements included over 800.000 square metres for office developments. At the time, this boost for office developments coincided with a large demand from investors. After 2000 the production of new builds increased considerably. In the past two decades the office property stock has increased by 50% (from 33 million square metres in 1999 to almost 50 million square metres in 2017) and supply increased to almost 20% of the stock. The large demand from investors that dominated the dynamics of the office market has been facilitated by a generous municipal supply of available land. That has always been the case but after 1990 the supply was even more substantial than before.

Contrary to the office market, retail property was regulated by national policy to some extent. In 1973 a national planning policy was developed aimed at concentrating retail properties together and preventing the establishment of remote shops. Furthermore, a research obligation was in place to establish the economic feasibility of adding new builds. This policy was a result of the concurrence of spatial planning targets and economic targets. It supported the economic basis of small and medium-sized businesses, the emergence of a strong and dense retail structure for the benefit of the consumer and the prevention of traffic-increasing remote shops with a large spatial consumption. The continuous scale-up and renovation of retail concepts has resulted in adjustments of the original policy but its main features were retained. This was the case until 2006 when government delegated

the planning policy for retail property and the provinces decided to continue with the basic ideas. Retail property has shown a more constant development, largely in proportion with demographic developments and an increase of net incomes. The question then is: why has national spatial panning policy been so different for both submarkets in spite of comparable starting points?

4.3 Features of Dutch spatial planning

Content and design of national spatial planning policy are related to the characteristics of the planning system and the planning culture. After reconstructing the developments in The Netherlands the main features that emerged were the selectivity of national spatial planning policy, the strong position of municipalities and the limited willingness of government to intervene in municipal spatial planning policies and decisions. These factors will be further explained below.

Demographic developments in particular - such as a strong rise in population - have prompted government to put in place a spatial planning policy. Key elements were the allocation of housing space and a controlled urbanisation process. For a long time, housing locations and housing projects were reasonably easy to control because they concurred with the spatial planning and public housing targets. In the early seventies, when unwanted spatial planning developments occurred in the retail trade, the Ministry of Economic Affairs turned out to be an ally by formulating new policies. This resulted in a selective national spatial planning policy that focussed on urbanisation and housing, and - with housing in mind - retail facilities. This national spatial planning policy was supported by the similar interests of public housing and the economic policy for small retail businesses.

The allocation of space and spatial planning policy for offices and industrial property were left to the municipalities. At governmental level there was a certain restraint as to involvement in the economic processes and uncertainty about control mechanisms. Grants and subsidies under the terms of the decentralisation policy were not very effective and the promotion of employment in the new towns and Dutch ‘groeikernen’ (centres of urban growth) was not as simple as initially thought. After the economic crisis of the late seventies and early eighties the issue became how national spatial planning policy could be beneficial to economic developments. The Vino/Vinex measures, focussed on attractive urban business locations, were based on these developments.

Dutch municipalities have always held a strong position in spatial legislation and spatial planning policy. In the sixties subsidiarity was a key principle for the legislator. A decentralised planning system was put into place which allocated the main responsibilities of (spatial) zoning and licensing to the municipalities. Provinces and national government were able to intervene and in order to do so the tools for this were extended over the years to cater for a number of difficult issues. However, there was hardly any willingness to intervene. The ministerial power to issue a legally binding instruction has been used less than ten times since 1960.

The strong position of municipalities was also due to the importance that was attached to an active municipal land development policy. Municipalities were willing to invest in the acquisition of land and location development. They took care of the creation of stock on the building land market which was important to the required housing production. That is why shortage problems as a result of spatial planning policy - extensively described in international publications - did not occur in The Netherlands. An active land development policy was attractive for municipalities because of the proceeds of land sales, the possibilities of using profits from one location to settle the deficit and the control of spatial developments. This active land development policy was strongly supported, not only by managers and policymakers but also by private parties. The drawback of this strong municipal position and the local interests in an active land development policy has been and still is the competition between municipalities, displayed mainly (but not only) in the struggle for business settlement and employment opportunities. This has contributed to a generous allocation of space for offices and other economic activities.

Moreover, this strong position of the municipalities made it difficult for the national government to make choices and to be selective or restrictive. There was always the pressure of local/regional spatial fairness and the lobby for a municipal status in the governmental policy. This had its effect on the development areas, the urban growth areas and the hubs and key projects. It also affected the restrictive policy for the Green Heart of Holland and for small municipalities and areas that were not specified in the national memoranda on spatial planning. It resulted in negotiations and compromises.

Finally, it is significant that local decision-making on individual investment projects has become more important in recent decades than the integral planning consideration that was envisaged in the sixties. From the outset, there was also the possibility for project management and granting of licences for projects that - although contrary to the applicable zoning plan - were considered desirable. This was achieved by means of the anticipation facility described in the Spatial Planning Act. However, this mechanism was used so often that separate procedures for project decision-making were put in place.

5. Conclusions and recommendations

The study substantiates the conclusion that national spatial planning policy affects the functioning of property markets because it shapes:

- structures in the property market: actors, roles and interests and their mutual interaction;
- the investment context of actors in the property market: spatial planning policy may have an informative value, cause stimulating or regulating effects or increase the quality of the decision-making process;
- investment decisions and market results.

This raises the question why national spatial planning policy has dealt differently with the retail property market than with the office market. History shows that during the sixties and seventies the spatial developments on both the office and retail property markets were monitored and the adverse and unwanted aspects were duly noted by the national policymaker. Some of the components of the national policy for retail seem to have been:

- national spatial planning and national economic interests ran parallel;
- the national government's feeling of responsibility for the interests of the small business retailer and the (less mobile) consumer.

In the past decades numerous parties on numerous occasions have indicated that regulation and coordination of local office plans by the provinces was desirable but this was never realised. One could conclude that the lobby of the small business retailers was stronger than that of the actors in the office market.

Is a structural vacancy rate of office property a problem that should be taken seriously by the national spatial policymaker? The main purpose of national spatial planning policy has always been to facilitate society's demand for space in a prudent manner. Criteria for the process of space allocation are the promotion of an affluent society, efficiency, sustainability, spatial quality and security. Based on these criteria the structurally too large allocation of land for offices and the structurally considerable vacancy rate of (office) property can be considered spatial planning problems. In particular the inefficient and suboptimal allocation of scarce resources are a problem. Scarce space is primarily relevant to a spatial planner but so is the suboptimal spending of public financial resources. An office supply that is locally dispersed and is not of diverse quality does not match with society's economic interests. After all, the international competitive position benefits from well-profiled and attractive business locations. Property that ages fast economically does not fit in with the sustainability goals and vacant property may cause problems that are at odds with the ambitions for spatial quality and security.

The research results lead to recommendations for future national spatial planning policy. These recommendations primarily serve the social and spatial planning goals of the policymaker but they are also relevant to the functioning of property markets:

- Develop a system for monitoring of the integral demand for space which provides information at a relatively high frequency about the integral issues of growth, shrinkage and transformation.
- Develop market knowledge in order to substantiate spatial planning policy. By market knowledge we refer to both the 'structured facts' and knowledge of the property production process.
- Assign the tasks of regulation and coordination of local spatial investments to the provinces.

- Make it compulsory for future allocations of office space to be based on a spatial planning study that indicates the need for expansion on the basis of the (actual) demand.
- Make analysis and policy definition for both the office and retail property markets compulsory elements of the provincial spatial standpoint. Regulation and coordination at provincial level is needed in order to solve the problems of the office market. In the retail property market regulation could come under pressure because there still is a considerable need for investment, retail property is very profitable and new retail centres are being developed all the time. That is why this recommendation also includes retail property.

Lijst van aangehaalde literatuur

Adams, Watkins & White (2005)
David Adams, Craig Watkins, Michael White (2005): Planning, Public Policy and Property Markets, Real Estate Issues, Oxford.

Adams & Tiesdell (2010)
David Adams and Steven Tiesdell (2010): Planners as Market Actors; Rethinking State-Market Relations in Land and Property, Planning Theory & Practice, vol 11, no 2, p. 87-207.

Adams, Leishman & Watkins (2012)
David Adams, Chris Leishman and Craig Watkins (2012): Housebuilder Networks and Residential Land Markets, Urban Studies, vol 49, no 4, p. 705-720.

Advies Commissie Van den Berg 3 april 1950.

Alexander (2001)
E.R. Alexander (2001): A Transaction Cost Theory of Land Use Planning and Development Control, Towards the Institutional Analysis of Public Planning, The Town Planning Review, vol 72 no 1 p. 45-76.

Alexander (2014)
E.R. Alexander (2014): Land-property markets and planning: A special case, Land Use Policy, vol 41, no 2 p. 533-540.

Austin, Gurran & Whitehead (2014)
Patricia M Austin, Nicole Gurran, Christine M. E. Whitehead (2014): Planning and affordable housing in Australia, New Zealand and England: common culture, different mechanisms, Journal of Housing and the Built Environment, vol 29, no 3, p. 455-472.

Baarsma, Koopmans & Theeuwes (2010)
B. Baarsma, C. Koopmans, J. Theeuwes (2010): Beleidseconomie. Een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen. Pallas Publications/Amsterdam University Press, Amsterdam.

Bak (1999)
R.L Bak (1999): Kantorenatlas 1999 Nederland, de omvang, structuur en ruimtelijke spreiding van het in Nederland aanwezige kantoorgebouwenbestand.

Bak (2002)
R.L. Bak (2002): Kantorenatlas 2001 Nederland, de omvang, structuur en ruimtelijke spreiding van het in Nederland aanwezige kantoorgebouwenbestand, Zeist.

Bae & Jun (2003)
Chang-Hee Christine Bae, Myung-Jin Jun (2003): Counterfactual Planning: What If There Had Been No Green Belt in Seoul? Journal of Planning Education and Research, vol 22, no 4, p. 374-383.

Ball (1998)
Ball M. (1998): Institutions in British Property research: a review, Urban Studies, vol 35, no 9, p. 1501-1518.

Ball (2006)
Michael Ball (2006): Markets & Institutions in Real Estate & Construction, Real Estate Issues, Oxford

Ball, Meen & Nygaard (2010)
Michael Ball, Geoffrey Meen, Christian Nygaard (2010): Housing supply elasticities revisited: Evidence from international, national, local and company data, Journal of Housing Economics, vol 19, no 4, p. 255-268

Ball (2011)
Michael Ball (2011): Planning delay and the responsiveness of English housing supply, Urban Studies, vol 48, no 2, p. 349-362.

Ball e.a. (2014)
Michael Ball, Melek Cigdem, Elizabeth Taylor, Gavin Wood (2014): Urban growth boundaries and their impact on land prices, Environment and Planning A, volume 46, p. 3010-3026.

Barlow (1993)
James Barlow (1993): Controlling the Housing Land Market: Some Examples from Europe, Urban Studies, vol 30, no 7 p. 1129-1149.

Barras (2009)
Richard Barras (2009): Building Cycles, Growth and Instability, Real Estate Issues series, London

Berg Van den (1981)
G.J. Van den Berg (1981): Inleiding tot de planologie: voor ieder een plaats onder de zon? Alphen aan den Rijn/Brussel.

Bilt van den & Donkers (2011)
R.A.M. van de Bilt, M.M.H.M. Donkers (2011): Leegstandsaanpak vraagt om centrale regie: een visie. Real Estate Research Quarterly, vol 10, no 1, p. 36-41.

Bramley (1993)
G. Bramley (1993): Land Use Planning and the Housing Market in Britain: the Impact on Housebuilding and House Prices, Environment and Planning A, vol 25, no 7, p. 1021-1051.

Bregman (1999)
A.G. Bregman (1999): Ruimtelijke plancoördinatie en projectbesluitvorming, naar maatwerk zonder versnippering (proefschrift).

Bregman & Lubach (2001)
A.G. Bregman, D.A. Lubach, redactie (2001) Van wonen naar bouwen, 100 jaar Woningwet, Deventer

Brief van het IPO aan de minister van VROM, 23 februari 2006.

Brouwer (2013)
H.J. Brouwer (2013): Marktfalen in de kantorenmarkt in Amsterdam, Real Estate Research Quarterly vol 12, no 3, p. 18-27.

Buitelaar (2007)
Edwin Buitelaar (2007): The cost of land use decisons, applying transaction cost economics to planning and development, Real Estate Issues, Oxford. (proefschrift).

Buitelaar & Pouls (2009)
E. Buitelaar, Pouls G. (2009): Marktconcentratie en woningbouw, een empirisch onderzoek, Real Estate Research Quarterly, vol 8, no 1, p. 45-51.

Buitelaar (2010)
Edwin Buitelaar (2010): Cracks in the myth: Challenges to land policy in the Netherlands, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, vol 101, no 3, p. 349-356.

Buitelaar & Hajer (2011)
Edwin Buitelaar, Maarten Hajer (2011): Systeemverandering als opgave voor de leefomgeving, ROM Magazine, jaargang 29, december, p. 12-15.

Buitelaar (2015)
Edwin Buitelaar (2015): Kantorenleegstand, incentives en huurprijzen, ASRE Researchpaper, Amsterdam.

Buitelaar & Bregman (2016)
Edwin Buitelaar, Arjan Bregman (2016): Dutch land development institutions in the face of crisis: trembling pillars in the planners' paradise, European Planning Studies, vol 24, no 7, p.1281-1294.

Buitelaar, Levkovich & Rouwendal (2016)
Edwin Buitelaar, Or Levkovich, Jan Rouwendal (2016) Naar een prijsindex voor commercieel vastgoed, een verkenning van de mogelijkheden, ASRE Researchpaper, Amsterdam.

Bureau Stedelijke Planning, TU Delft (2009): Evaluatie Sleutelprojecten onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM, Gouda/Delft.

Campbell, Tait & Watkins (2014)
Heather Campbell, Malcolm Tait, Craig Watkins (2014): Is there Space for Better Planning in a Neoliberal World? Implications for Planning Practice and Theory, Journal of Planning Education and Research, vol 34, no 1, p. 45-59.

Cheshire & Sheppard (2002)
Paul Cheshire, Stephen Sheppard (2002): The welfare economics of land use planning, Journal of Urban Economics, vol 52, no 2, p. 242-269.

Cheshire & Hilber (2008)
Paul C. Cheshire, Christian A.L. Hilber (2008): Office Space Supply Restrictions in Britain: the Political Economy of Market Revenge, The Economic Journal, vol 118, no 529, p F185-F221.

Cheshire (2009)
Paul C. Cheshire (2009): Policies for Mixed Communities, Faith-Based Displacement Activity? International Regional Science Review, vol 32, no 3, p. 343-375

Cheshire (2013)
Paul C. Cheshire (2013): Land market regulation: market versus property failures, Journal of Property Research, vol 30, no 3, p.170-188.

Cho e.a. (2015)
Cho Seong-Hoon, Seung Gyu Kim, Roland K. Roberts, Dayton M. Lambert and Taeyoung Kim (2015): Effects of Land Related Policies on Land Development during a Real Estate Boom and a Recession, Growth and Change, vol 46, no 2, p. 218-232.

Cinyabuguma & McConnell (2013)
Matthias Cinyabuguma, Virginia McConnell (2013): Urban Growth Externalities and Neighborhood Incentives: Another Cause of Urban Sprawl? Journal of Regional Science, vol 53, no 2, p. 332-348.

Coase (1960)
R.H. Coase (1960): The Problem of Social Cost, The Journal of Law and Economics, vol 3, p. 1-44.

Coase (1937)
R.H. Coase R.H. (1937): The nature of the firm, Economica, vol 4, no 16, p. 386-405.

Coleman (1994)
James S. Coleman (1994): Foundations of Social Theory, Harvard University Press.

Collard (2014)
David Collard (2014): Pigou's Wealth and Welfare, a centenary assessment, Cambridge Journal of Economics, vol 38, no 4, p. 945-960.

Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020.

Convenant Aanpak Leegstand Kantoren dd 27 juni 2012.

Dam Ten & Vuijsje (2011)
Hans ten Dam, Herman Vuijsje (2011): Plannenmakers in oorlogstijd, Ministerie van I&M, Den Haag.

De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie (2017), Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag.

De Vastgoedindex op waarde geschat (2016), Jubileumpublicatie Stichting ROZ Vastgoedindex.

Dewulf & De Jonge (1994)
G. Dewulf, H. de Jonge (1994): De toekomst van de kantorenmarkt 1994-2015, Delft.

DiPasquale & Wheaton (1996)
Denise DiPasquale, William C. Wheaton (1996): Urban Economics and Real Estate Markets, Engelwood Cliffs (NY), Prentice Hall.

Drift Van der (1946)
P.A. van der Drift (1946): Ruimtelijke Ordening, eenige beschouwingen omtrent bovengenoemde materie, Alphen aan den Rijn.

Dror (1961)
Y. Dror (1961): Introduction to a general theory of planning, Institute of Social Studies, paper CP/61, Den Haag.

Eindrapport Tijdelijke Commissie Huizenprijzen (2013): Kosten Koper, een reconstructie van 20 jaar stijgende huizenprijzen.

European Commission (1997): The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies, Regional Development Studies.

Evans (2004)
Alan W. Evans (2004): Economics, real estate & the supply of land, Real Estate Issues, Oxford.

Evans (2004)
Alan W. Evans (2004): Economics and Land Use Planning, Real Estate Issues, Oxford.

Evers, Kooiman & Van der Krabben (2012)
David Evers, Dion Kooiman, Erwin van der Krabben (2012): De planning van winkels en winkelgebieden in Nederland, Reeks Planologie, Den Haag.

Fan, Hansz & Yang (2016)
Quin Fan, J Andrew Hansz, Xiaoming Yang (2016): The Pricing Effects of Open Space Amenities, The Journal of Real Estate Finance and Economics, vol 52, no 3, p. 244-271.

Faludi & Van der Valk (1994)
Andreas Faludi, Arnold Van der Valk (1994), Rule and order, Dutch planning doctrine in the twentieth century, Dordrecht.

Fernhout e.a. (1981)
R. Fernhout, Pieter de Haan, P.G.A Noordanus, F.J.P.M. Hoefnagel (1981) Wetgeving, planning en financiering: ruimtelijk beleid. Achtergrondstudie nr 8 deel 2, Uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Den Haag.

Gijp Van der & Van der Post (2009)
Boris van der Gijp, Wim van der Post (2009): De Regulatory Tax voor de Nederlandse kantorenmarkt: de overheidsinvloed op de kantorenmarkt gekwantificeerd, Real Estate Research Quarterly, vol 8, no 2, p. 14-21.

Glaeser & Gyourko (2003)
Edward L. Glaeser, Joseph Gyourko (2003): The Impact of Building Restrictions on Housing Affordability, FRBNY Economic Policy Review, June, p. 21-39.

Glaeser & Ward (2009)
Edward L. Glaeser, Bryce A. Ward (2009), The causes and consequences of land use regulation: Evidence from Greater Boston, Journal of Urban Economics vol 65, no 3, p. 265-278.

Gool Van e.a. (2013)
Peter van Gool, Pieter Jager, Marcel Theebe en Robert Weisz (2013): Onroerend Goed als belegging, Groningen-Houten.

Hall e.a. (1973)
Peter Hall, Harry Gracey, Roy Drewett, Ray Thomas (1973): The Containment of Urban England, volume II: The Planning System, Objectives, Operations, Impacts.

Healey (1991)
P. Healey (1991): Urban regeneration and the development industry, Regional Studies, vol 25, no 2, p. 97-110.

Healey (1992)
Patsy Healey (1992): An institutional model of the development process (1992), Journal of Property Research, vol 9, no 1, p. 33-44.

Healey & Williams (1993)
P. Healey, R.H. Williams (1993), European Planning Systems, Diversity and Convergence, Urban Studies, vol 30, no 4-5, p. 701-720.

Hedström & Ylikoski (2010)
Peter Hedström, Petri Ylikoski (2010): Causal Mechanisms in the Social Sciences, Annual Review of Sociology, vol. 36, no 1, p. 49-67.

Henneberry, McCough & Mouzakis (2005)
John Henneberry, Tony McCough, Fotis Mouzakis (2005): The Impact of Planning on Local Business Rents, Urban Studies, vol 42, no 8, p. 471-502.

Herath, Choumert & Maier (2015)
Shanaka Herath, Johanna Choumert, Gunther Maier (2015): The value of the Greenbelt in Vienna: a spatial hedonic analysis, The Annals of Regional Science, vol 54, no 2, p. 349-374.

Hilber & Robert-Nicoud (2013)
Christian A.L. Hilber, Frédéric Robert-Nicoud (2013): On the origins of land use regulations: Theory and evidence from US Metro Areas, Journal of Urban Economics, vol 75, no 1, p 29-43.

Hilbers & Nijskens (2016)
P.L.C. Hilbers, R.G.M. Nijskens (2016): Vastgoedfinanciering in Nederland na de crisis: het belang van transparantie. In: Vastgoedfinanciering: klaar voor de toekomst. Congresbundel van de Stichting Fundatie Bachiene.

ING Economisch Bureau (2016): Winkelleegstand van meer dan 10% dreigt.

Jackson & Watkins (2005)
Catherine Jackson, Craig Watkins (2005): Planning Policy and Retail Property Markets; Measuring the Dimensions of Planning Intervention, Urban Studies, vol 42, no 8, p. 1453-1469.

Jones (2013)
Colin Jones (2013): Office Markets & Public Policy, Real Estate Issues.

Jones (2014)
Colin Jones (2014): Land use planning policies and market forces: Utopian aspirations thwarted? Land Use Policy, vol 38, no 2, p. 573-579.

Keeris (2001)
W.G. Keeris W.G.(2001): Vastgoedbeheer Lexicon, Groningen.

Kim (2011)
Jae Hong Kim (2011), Linking Land Use Planning and Regulation to Economic Development, A Literature Review, Journal of Planning Literature, vol 26, no 1, p. 35-47.

Kim (2013)
Jae Hong Kim (2013): Measuring the Containment and Spillover Effects of Urban Growth Boundaries: the Case of the Portland Metropolitan Area, Growth and Change, vol 44, no 4, p. 650-675.

Knaap (1985)
Gerrit J. Knaap (1985): The Price Effects of Urban Growth Boundaries in Metropolitan Portland, Oregon, Land Economics, vol 61, no 1, p. 26-35.

Knieling & Othengrafen (2015)
Joerg Knieling, Frank Othengrafen (2015), Planning Culture — A Concept to Explain the Evolution of Planning Policies and Processes in Europe?, European Planning Studies, vol 23, no 11, p. 2133-2147.

Korthals Altes (1995)
Willem K. Korthals Altes (1995): De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle, Willem Korthals Altes (proefschrift).

Koster & Rouwendal (2012)
Hans R.A. Koster, Jan Rouwendal (2012): The Impact of Mixed Land Use on Residential Property Values, Journal of Regional Science, vol 52, no 5, p. 733-761.

Krabben Van der (2011)
Erwin van der Krabben (2011): Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden, kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen? Inaugurele rede, 12 juni 2011.

Lai (1994)
Lawrence Wai-chung Lai (1994): The Economics of Land Use Zoning: A literature Review and Analysis of the Work of Coase, The Town Planning Review, vol 65, no 1, p. 77-98.

Lloyd & Dicken (1972)
Peter E. Lloyd, Peter Dicken (1972): Location in Space, A Theoretical Approach to Economic Geography, London.

Malpezzi & Maclennan (2001)
Stephen Malpezzi, Duncan Maclennan (2001): The Long-Run Price Elasticity of Supply of New Residential Construction in the United States and the United Kingdom, Journal of Housing Economics, vol 10, no 3, p. 278-306

Malzpezzi & Wachter (2005)
Stephen Malpezzi, Susan M. Wachter (2005): The Role of Speculation in Real Estate Cycles, Journal of Real Estate Literature, Vol 13, number 2, p. 143-160.

Mayer & Somerville (2000)
Christopher J. Mayer, C. Tsuriel Somerville (2000): Land use regulation and new construction, Regional Science and Urban Economics, vol 30, no 6, p. 639-662.

McClure (1988)
Kirk McClure (1988): The Implementation of Linkage Programs: the Planners Role in Real Estate Market Research and Regulation, Journal of Planning Education and Research, Volume 8. Number 1, p. 45-52.

McGuirk (1994)
Pauline McGuirk (1994): Economic Restructuring and the Realignment of the Urban Planning System: the Case of Dublin, Urban Studies, vol 31, no 2, p. 287-308.

Ministerie van I&M (2017): De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie, Den Haag.

Ministerie van VROM (1998): Nieuwe sleutelprojecten tussentijdse evaluatie, Den Haag.

Ministerie van VROM (1991): Sleutelprojecten ruimtelijke inrichting, rol van het rijk en tussenstand 1991, Den Haag.

Ministerie van VROM (2003): Nieuwe Sleutelprojecten in aantocht, voortgangsrapportage.

Mori (1988)
Hiroshi Mori (1998): Land Conversion at the Urban Fringe: a Comparative Study of Japan, Britain and The Netherlands, Urban Studies, vol 35, no 9, p. 1541-1558.

Mulder & Fokkema (2017)
Mulder, Rob en Jan Fokkema: Er moeten veel meer huizen worden gebouwd; de rijksoverheid moet de bouw van huizen ondersteunen met geld en beleidsinstrumenten. De Volkskrant, 28 april 2017.

Nanthakumaran & Watkins (2000)
Nanda Nanthakumaran, Craig Watkins (2000), Understanding Property Market Dynamics: Insights from Modelling the Supply Side Adjustment Mechanism, Environment and Planning A, vol 32, no 4, p. 655-671.

Needham & Verhage (1998)
Barrie Needham, Roelof Verhage (1998): The Effects of Land Policy: Quantity as well as Quality is Important, Urban Studies, vol 35, no 1, p. 25-44.

Needham e.a. (2000)
D.B. Needham, P.J te Raa. T.J. M Spit. T.H.C. Zwanikken (2000): Kwaliteit, Winst en Risico. Bijlage 3 bij Notie van Ruimte.

Needham & Louw (2006)
Barrie Needham, Erik Louw (2006): Institutional Economics and Policies for Changing Land Markets: the Case of Industrial Estates in the Netherlands, Journal of Property Research, vol 23, no 1, p. 75-90.

Needham (2014)
Barrie Needham (2014): Dutch land-use planning, the principles and the practice, Farnham: Ashgate

Nelisse (2009)
Paul Nelisse (2009): Andere tijden andere woningmarktcrisis, Real Estate Research Quarterly, vol 8, no 1, p. 13-19.

Nishida (2014)
Mitsukuni Nishida (2014): The costs of zoning regulations in retail chains: the case of the City Planning Act of 1968 in Japan, Journal of Regulatory Economics, Vol 45, no 3, p. 305-328.

Neprom (2016) Ruimte maken voor het nationaal geluk, visie van de Neprom op de nieuwe opgave, Voorburg.

Niemietz (2012)
Kristian Niemietz (2012): Planning Reform and Housing Costs: Why the Coalition Failed and What it Means, Economic Affairs, vol 32, no 3, p. 70-77.

Noodplan Neprom voor woningproductie, Vastgoedmarkt nieuwsbrief 20 juli 2017.

Nirov Output nr 18 (2010): Crisis en de kracht van ruimtelijk beleid, over de overmaat aan plancapaciteit. Publicatie naar aanleiding van het Nirov Nieuwjaarsdebat op 28 januari 2010

North (1990)
Douglass C. North (1990): Institutions, institutional change and economic performance, Cambridge.

Nozeman e.a.(2013)
E.E. Nozeman redactie (2013): Handboek Projectontwikkeling, Neprom, Voorburg.

Olden & Louw (2015)
H. Olden, E. Louw (2015): De vraag naar bedrijventerreinen, Real Estate Research Quarterly, vol 14, no 4, p. 12-18.

Osborne & Gaebler (1992)
David Osborne, Ted Gaebler (1992): Reinventing Government, how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Reading Massachussets.

Ossokina e.a. (2016)
Oulia Ossokina, Jan Sviták, Coen Teulings, Peter Zwaneveld (2016): Winkelleegstand na de crisis,

CPB Policy Brief 2016/04.

Oude Veldhuis, Rompelman & Fokkema (2000)
M.C. Oude Veldhuis, D.A. Rompelman, J. Fokkema J., (2000): Neprom 1974-2000, Werken aan ruimtelijke ontwikkeling, Voorburg.

Paciorek (2013)
Andrew Paciorek (2013): Supply constraints and housing market dynamics, Journal of Urban Economics, vol 77, no 2, p.11-26.

PBL, ASRE (2013): Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten, een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren, Den Haag.

Planbureau voor de Leefomgeving, Centraal Planbureau (2017): De toekomst van kantoren, een scenariostudie naar de ruimtebehoefte, Den Haag.

Pivo & Fisher (2011)
Gary Pivo, Jeffrey D. Fisher (2011): The Walkability Premium in Commercial Real Estate Investments, Real Estate Economics, vol 39, no 2, p. 185-219.

Reimer & Blotevogel (2012)
Mario Reimer, Hans H. Blotevogel (2012): Comparing Spatial Planning Practice in Europe: A Plea for Cultural Sensitization, Planning Practice and Research, vol 27, no 1 p. 7-24.

Retailagenda, maart 2015.

Ridder De & Schut (1995)
J. de Ridder, D. Schut (1995): De WRO in de steigers. De gevolgen van recente wetgeving voor het planningstelsel van de ruimtelijke ordening, Deventer.

Ridder De (1995)
J. de Ridder (1995): Over de implementatie van nationaal ruimtelijk beleid. Wat de Rijksplanologische Dienst kan leren van de ervaringen met diagonale planning, Groningen.

Ridder De (2003)
J. de Ridder (2003): Ontwikkelingsplanologie in historisch perspectief, een essay over ervaringen met planologische beleidsvoering, Groningen.

Ridder De (2014)
Ko de Ridder (2014): Het einde van de ruimtelijke ordening, Requiem voor een planningstelsel. In: A.G. Bregman, H.E. Bröring, K.J. de Graaf: Onbegrensde rechtsbeoefening (Lubach-bundel), Den Haag.

Rijksdienst voor het Nationale Plan/Werkcommissie Westen des Lands (1958): De ontwikkeling van het westen des lands, Den Haag.

Rijksgrondbeleid voor woningbouw sinds 1900, een historische onderzoek, november 1989, Directoraat Generaal Volkshuisvesting, Den Haag.

Rouwendal & Van der Straaten (2007)
Rouwendal Jan, J. Willemijn van der Straaten (2007): Measuring Welfare Effects of Spatial Planning, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, vol 98, no 2, p. 276-283.

Ruimtelijk Planbureau (2006): Ruimtelijk beleid tussen markt en overheid, Den Haag.

Rijksplanologische Dienst, Jaarverslagen 1965 tot en met 1986.

Rijksplanologische Dienst: Ruimtelijke Verkenningen, 1987 tot en met 1998.

Rijksvastgoedbedrijf Jaarverslag 2015.

Sanyal (2005)
B. Sanyal (2005), Comparative planning cultures, New York, 2005.

Schuetz, Meltzer & Been (2011)
Jenny Schuetz, Rachel Meltzer and Vicki Been (2011): Silver Bullet or Trojan Horse? The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets in the United States, Urban Studies, vol 48, no 2, p. 297-329.

Squires & Heurkens (2016)
Graham Squires, Erwin Heurkens (2016): Methods and models for international comparative approaches to real estate development, Land Use Policy, vol 50, no 1, p. 573-581.

Staed, De Vries, Tasan-Kok (2011)
Dominic Staed, Jochem de Vries, Tuna Tasan-Kok (2011): Planning Cultures and Histories, Influences on the Evolution of Planning Systems and Spatial Development Patterns, European Planning Studies, vol 23, no 11, p. 2127-2132.

Steigenga (1964)
W. Steigenga (1964): Moderne Planologie, Utrecht-Antwerpen.

Spit & Zoete (2009)
Tejo Spit, Paul Zoete (2009): Ruimtelijke ordening in Nederland, een wetenschappelijke introductie in het vakgebied. Reeks Planologie, Den Haag.

Son (1994)
Jae-young Son (1994): A Brave Experiment: Korea's Recent Land Policy Reform and the Role of the Land Holding Tax, Review of Urban & Regional Development Studies, vol 6, no 2, p. 114-134

Tang e.a. (2000)
Bo-sin Tang, Lennon H.T. Choy and Joshua K.F. Wat (2000): Certainty and Discretion in Planning Control: A Case Study of Office Development in Hong Kong, Urban Studies, vol 37, no 13, p. 2465-2483.

Teulings, Bovenberg & Van Dalen (2003)
C.N. Teulings, A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003): De calculus van het publieke belang.

Vastgoedmarkt januarinummers, 1997-2016.

Vastgoedmarkt (2014) Jubileumboek 1973-2013, Amsterdam.

Vermeulen & Rouwendal (2014)
Wouter Vermeulen, Jan Rouwendal (2014): On the Value of Foregone Open Space in Sprawling Cities, Journal of Regional Science, vol 54, no 1, p. 61-69.

Voogd, Woltjer & Van Dijk (2012)
H. Voogd, J. Woltjer, T. van Dijk (2012): Facetten van planologie, Alphen aan den Rijn.

Wassmer (2002)
Robert W. Wassmer (2002): Fiscalisation of Land Use, Urban Growth Boundaries and Non-central Retail Sprawl in the Western United States, Urban Studies, vol 39, no 8, p. 1307-1327.

Wassmer & Baass (2006)
Robert W. Wassmer, Michelle C. Baass (2006): Does a More Centralized Urban Form Raise Housing Prices? Journal of Policy Analysis and Management, vol 25, no 2, p 439-462.

Williamson (1975)
O.E. Williamson (1975): Markets and Hierarchies, New York.

Wouden van der (2015)
Ries van der Wouden, redactie (2015): De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988-2015, PBL nai010

WRR (2000), Het borgen van publiek belang, Den Haag.

WRR (1998), Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, Den Haag.

Curriculum Vitae

Christine Oude Veldhuis werd op 14 maart 1959 geboren in Enschede en groeide op in Raalte. In 1984 studeerde ze af als sociaal geograaf aan de Rijksuniversiteit Groningen. Kort voor haar afstuderen trad ze in dienst als marktonderzoeker bij Amstelland Vastgoed in Arnhem. In de periode 1989-1991 volgde Christine als deelnemer van de eerste lichting de postacademische opleiding vastgoedkunde in Amsterdam. In 1991 werd ze directeur van de Neprom in Voorburg. Na een korte periode als manager strategische planning bij Heijmans in Rosmalen trad ze in 2001 als managing partner in dienst bij Ecorys, een ruimtelijk economisch adviesbureau in Rotterdam. Christine vertrok daar in 2009 en werd directeur van het Nirov (nu Platform31). Sinds het najaar van 2013 werkt ze als associate consultant van Ecorys en als gastonderzoeker van de Amsterdam School of Real Estate. Christine was als docent en lid resp. voorzitter van examencommissies betrokken bij meerdere (post) academische en HBO-opleidingen. Sinds 2010 is ze commissaris bij Vidomes in Delft en sinds 2016 bij Maasdelta in Spijkenisse.